

Die Dauerkontroverse um die Wehrpflicht - ein Beispiel für Konfliktverwaltung

Meyer, Berthold

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Meyer, B. (2005). *Die Dauerkontroverse um die Wehrpflicht - ein Beispiel für Konfliktverwaltung*. (HSFK-Report, 11/2005). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-284076>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Berthold Meyer

Die Dauerkontroverse um die Wehrpflicht – ein Beispiel für Konfliktverwaltung

HSFK-Report 11/2005



Hessische
Stiftung
Friedens- und
Konfliktforschung

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse des Autors:

HSFK • Leimenrode 29 • 60322 Frankfurt

Telefon: +49(0)69/959104-0 • Fax: +49(0)69/558481

Email: meyer@hsfk.de

Internet: www.hsfk.de

ISBN: 3-937829-24-5

Euro 6,--

Zusammenfassung

Die Bundeswehr ist in den vergangenen Jahren immer kleiner geworden. Zugleich wurde aus einer Streitmacht, die für die Landesverteidigung bereit stand, eine „Armee im (heimatfernen) Einsatz“. Diesem Wandel hat sie durch eine Reihe von Reformschritten Rechnung zu tragen versucht. Nur in einem hat sie sich nicht verändert: Nach wie vor praktiziert sie die Allgemeine Wehrpflicht. Auch die neue Regierung der großen Koalition bekennt sich zu ihr.

Doch diese Wehrform wirft aus verschiedenen Gründen zunehmend Probleme auf: Der Staat greift mit ihr in die bürgerlichen Freiheitsrechte derer ein, die ihr unterliegen, was er nur tun darf, wenn er zugleich darauf achtet, dass Wehrgerechtigkeit herrscht. Doch um diese bei abnehmendem Personalbedarf zu erreichen, ist er genötigt, über Verkürzungen der Wehrdienstdauer, Verschärfung der Einberufungskriterien und Vermehrung von Ausnahmetatbeständen die Zahl derer, die er überhaupt einziehen darf, künstlich zu verringern. Trotzdem muss die Bundeswehr, um eine kleine Zahl von Wehrdienstleistenden noch auszubilden – ohne sie tatsächlich in einen Einsatz entsenden zu dürfen, einen nicht unerheblichen Teil ihres Stammpersonals abstellen, anstatt diese Offiziere und Unteroffiziere für die aktuellen Aufgaben der Streitkräfte einsetzen zu können.

Damit sind zwei Hauptkontroversen um die Wehrpflicht skizziert: Eine zwischen dem Staat und den Wehrpflichtigen um die Wehrgerechtigkeit und eine zweite, sicherheitspolitische um die Frage, wie lange dieses Relikt aus dem Kalten Krieg noch beibehalten werden soll. Im vorliegenden Report werden beide Kontroversen unter dem Aspekt der Konfliktverwaltung untersucht. Darunter ist zu verstehen, dass in einer Demokratie innergesellschaftliche Konflikte durch Gesetzgebung und Verwaltungspraxis so geregelt werden, dass sie nicht eskalieren, obwohl der Konfliktgegenstand zwischen dem Individuum oder den gesellschaftlichen Gruppen und dem Staat nicht beseitigt wird. Solche Verfahren können durchaus eine Zeitlang erfolgreich sein. Aber sie haben Grenzen. Das ist unter dem Legitimierungsaspekt dann der Fall, wenn z.B. um die statistisch errechnete Wehrgerechtigkeit aufrecht zu erhalten, die Zahl tatsächlich einberufbarer Männer so gering wird, dass von einer Allgemeinen Wehrpflicht nicht mehr die Rede sein kann. Es ist unter dem Effizienzaspekt dann der Fall, wenn die Wehrpflicht sich als ein hemmender Faktor für den notwendigen Strukturwandel der Bundeswehr erweist.

In solchen Situationen sind Alternativen zur Wehrpflicht gefragt. Der Report untersucht drei in der politischen Diskussion häufig genannte und schlägt selbst eine vierte vor.

Eine nahe liegende wäre, den Weg der Verbündeten in Richtung Berufsarmee zu gehen. Hiergegen gibt es historische Argumente, die sich auf die Reichswehr der Weimarer Republik beziehen, die zum „Staat im Staate“ wurde und mit dazu beitrug, dass sich die Demokratie in den 1920er Jahren in Deutschland nicht festigte. Derartige Befürchtungen bräuchte man jedoch nicht zu haben, wenn die Bundeswehr ihre Personalstruktur nur in die einer Freiwilligenarmee änderte, d.h., wenn weiterhin der überwiegende Teil der Soldaten für wenige Jahre und ein geringer Teil tatsächlich als Berufssoldaten in ihr tätig wären. Auch sonst verfügt die Bundesrepublik Deutschland über ein breites Instrumenta-

rium, die Bundeswehr ohne Wehrpflicht gesellschaftlich eingebunden zu halten, von den einschlägigen Bestimmungen des Grundgesetzes, über den Wehrbeauftragten, bis hin zum Parlamentsbeteiligungsgesetz für Auslandseinsätze.

Ginge es nur um das Problem der Wehrgerechtigkeit, so ließe sich dieses grundsätzlich durch eine Dienstpflicht für alle reduzieren. Ihrer Einführung spricht zunächst entgegen, dass sie verfassungswidrig ist. Würde man das Grundgesetz dafür ändern, so könnte man die Frauen nicht ausklammern. Dann aber müssten rund 800.000 Menschen eines jeden Jahrganges in den Dienst so einbezogen werden können, dass sie etwas Sinnvolles tun und trotzdem angesichts der hohen Arbeitslosigkeit niemandem den Arbeitsplatz wegnehmen. Ein solches Vorhaben wäre jedoch mit einem finanziellen und organisatorischen Aufwand verbunden, der ohne weitere Steuererhöhungen nicht zu realisieren wäre.

Eine Variante dazu ist die vom Bayrischen Ministerpräsidenten Stoiber ins Gespräch gebrachte „sicherheitspolitische Dienstpflicht“ zum Objektschutz gegen Terrorangriffe z.B. bei der Fußballweltmeisterschaft. Sie könnte politisch interessant werden, wenn CDU und CSU ihre in der Koalition bisher noch von der SPD gebremsten Pläne, die Verfassung zugunsten von Einsätzen der Bundeswehr im Inneren zu ändern, weiter verfolgen und hierbei vielleicht durch das ausstehende Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Luftsicherheitsgesetz unterstützt werden.

Von einer „sicherheitspolitischen Dienstpflicht“ ist jedoch aus mehreren Gründen abzuraten: Wenn die Bundeswehr Wehrpflichtige erst nach 12 Monaten für fähig hält, an Auslandseinsätzen teilzunehmen, um bei Berührung mit bewaffneten Kämpfern sich selbst und andere schützen zu können, dann wären Dienstverpflichtete auch nicht früher in der Lage, Objekte und die darin befindlichen Menschen zu schützen. Der Dienst müsste also wesentlich länger dauern als der momentane reguläre Grundwehrdienst von neun Monaten. Da auch diese Dienstpflicht um der Wehrgerechtigkeit willen für Männer und Frauen gleich ausgelegt werden müsste, würde sich das Problem der Suche von Dienstplätzen und des Kostenaufwandes für alle diejenigen, die nicht im Objektschutz tätig sein sollen, noch drastischer stellen als bei der allgemeinen Dienstpflicht. Es wäre also besser, diese Mittel in die Verbesserung der Ausstattung der Polizei zu investieren.

Der Verfasser schlägt im abschließenden Kapitel eine Alternative vor, die aus einer Kombination von Freiwilligenarmee und einem freiwilligen Dienstjahr für alle jungen Männer und Frauen besteht, das von der Bundeswehr bis zum Kindergarten, von der Feuerwehr bis zum Entwicklungsdienst usw. abgeleistet werden kann. Um das Interesse junger Menschen für ein solches Engagement zu wecken, sind Anreize erforderlich. Dazu gehört, das Dienstjahr quasi als Berufsfindungsjahr für eine breite Palette von Berufen auszustatten, an denen ein öffentliches Interesse besteht. Weiterhin müssten die diesen Dienst Leistenden entsprechend der Ausbildungsvergütung in der Eingangsstufe des öffentlichen Dienstes bezahlt werden, wenn sie nicht schon eine Ausbildung abgeschlossen haben, die sie zu einer höheren Bezahlung qualifiziert. Am Ende müsste eine (Teil-)Abschlussqualifikation erworben werden können. Darüber hinaus sollten alle, die einen solchen Dienst abgeleistet haben, einen Bonus bei der Zulassung zu weiterqualifizierenden Ausbildungswegen wie auch bei der Berechnung der Altersrente erhalten.

Inhalt

1.	Träume und Alpträume zwischen Bundestagswahl 2005 und Fußballweltmeisterschaft 2006	1
2.	Die Wehrpflicht in der Demokratie – ein mehrdimensionaler Konfliktgegenstand	4
3.	Die Ausgestaltung der Wehrpflicht in der Bundeswehr als Problem der Wehrgerechtigkeit	6
3.1	Die Diskrepanz zwischen errechneter und empfundener Wehrgerechtigkeit	6
3.2	Das Verhältnis von Wehrdienst und Zivildienst	10
3.3	Das Problem der Gleichbehandlung der Geschlechter	12
4.	Die Wehrpflicht als Hemmfaktor der Militärreformen 1990-2004	13
5.	Dienstpflicht oder Berufsarmee – brauchbare Alternativen?	21
5.1	Die allgemeine Dienstpflicht – Holzweg statt Ausweg	21
5.2	Eine sicherheitspolitische Dienstpflicht – Soldaten als Hilfspolizisten?	24
5.3	Probleme einer Berufsarmee und ihrer gesellschaftlichen Einbindung	27
6.	Die zukunftsweisende Alternative: Freiwilligenarmee und freiwilliges Dienstjahr	31

1. Träume und Alpträume zwischen Bundestagswahl 2005 und Fußballweltmeisterschaft 2006*

Der Bundestagswahlkampf 2005 war um die Alternative Fortsetzung der Rot-Grünen Koalition oder Neubildung einer Schwarz-Gelben geführt worden. Doch als „der Wähler“ entschieden hatte, ließ sich keines dieser beiden Vorhaben verwirklichen. Zwar sah es einen kurzen Moment so aus, als könnte Angela Merkel mit FDP und Grünen eine „Jamaika-Koalition“ eingehen. Doch als sich dies noch vor der Aufnahme ernsthafter Verhandlungen als Illusion erwies, mussten CDU und CSU nach Gemeinsamkeiten mit der SPD für eine große Koalition suchen. So schwierig sich das insgesamt erwies, so waren sie sich in einem Punkt doch sofort einig: Die Allgemeine Wehrpflicht soll bleiben.¹

Damit zerplatzten fürs erste die Träume der Linken in der SPD, die vor Jahresfrist² begonnene innerparteiliche Debatte über eine Aussetzung der Wehrpflicht auf dem Bundesparteitag im November 2005 zu ihren Gunsten entscheiden zu können. Demgegenüber träumen inzwischen einige Unionspolitiker³, denen die jetzige Form der Wehrpflicht nicht genügt, und die wie der CSU-Vorsitzende Edmund Stoiber über eine „sicherheitspolitische Dienstpflicht“⁴ räsonieren, im Vorfeld der Fußballweltmeisterschaft 2006 vom Einsatz der Bundeswehr im Inneren. Am deutlichsten vertritt diese Position der neue Innenminister Wolfgang Schäuble.⁵ Gegen solche Pläne konnte die SPD in den Koalitionsverhandlungen nur durchsetzen, bis zu dem für das Frühjahr 2006 erwarteten Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Luftsicherheitsgesetz keine Entscheidung zu treffen.

* Für wertvolle Anregungen und Diskussionsbeiträge zum Entwurf dieses Reports möchte ich Alexander Cornford, Susanne Fischer, Thorsten Gromes, Bernd W. Kubbig, Dörthe Rosenow, Hans-Joachim Schmidt, Stefanie Sohnius und Simone Wisotzki herzlich danken.

1 Dies zeigten schon die Berichte über das vorläufige Ergebnis der Beratungsgruppe der Koalitionsverhandlungen zur Verteidigungspolitik vom 25. Oktober 2005. Dem entsprechend kurz „bekennt sich“ die neue Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag „zur Allgemeinen Wehrpflicht“. Vgl. „Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit“, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11. November 2005, Berlin 2005, Teil IX, 3 „Die Bundeswehr als Instrument nationaler und internationaler Sicherheit“, S. 131.

2 Am 13.11.2004 eröffnete die SPD auf einer Fachtagung in Berlin zur „Zukunft der Wehrverfassung“ eine parteiinterne Debatte, die darauf zielte, auf dem Bundesparteitag am 14.11.2005 einen Beschluss für oder gegen die Beibehaltung der Wehrpflicht zu fassen, vgl. FAZ vom 15.11.2004, S. 1 und 2.

3 Wenn an dieser und anderen Stellen des Reports bei Wörtern, die eine männliche und eine weibliche Form haben, nur die männliche gebraucht wird, so geschieht dies nur um der leichteren Lesbarkeit willen und keineswegs in einer Frauen diskriminierenden Absicht.

4 Edmund Stoiber, Rede des Vorsitzenden der CSU, Ministerpräsident Dr. Edmund Stoiber, anlässlich des außen- und sicherheitspolitischen Kongresses der CSU am 9. Oktober 2004 in München (verteiltes Redemanuskript), 2004, S. 10ff.

5 Unter anderem in dem Interview mit der Süddeutschen Zeitung „Soldaten vor die Fußballstadien“, 16.12.2005.

Inzwischen hat sich zwar auch der neue Verteidigungsminister Franz-Josef Jung (CDU) gegen Schäubles Vorstoß ausgesprochen.⁶ Ob damit aber schon alle Überlegungen vom Tisch sind, noch vor der als alptraumartige Herausforderung für die innere Sicherheit antizipierten Fußballweltmeisterschaft die Voraussetzungen für Bundeswehreinätze im Inneren durch eine Grundgesetzänderung neu zu regeln, ist ungewiss. Ebenso, ob dabei *en passant* auch noch die Wehrpflicht zu einer allgemeinen oder vielleicht einer „sicherheitspolitischen Dienstpflicht“ ausgeweitet werden könnte. Im Koalitionsvertrag vom 11. November 2005 steht dazu nämlich im Gegensatz zum klar und aktiv formulierten Bekenntnis der neuen Regierung zur Wehrpflicht nur der merkwürdig verschwommene Passivsatz „Eine allgemeine Dienstpflicht für junge Männer und Frauen wird (von der Regierung oder nur von der SPD? B.M.) abgelehnt.“ Der so vage begonnene Absatz endet überdies mit einem zeitlich nicht terminierten Prüfauftrag, „ob eine weitere Verbesserung der Wehr- und Einberufungsgerechtigkeit und der Planungssicherheit für alle Beteiligten des Zivildienstes (nicht des Wehrdienstes? B.M.) ermöglicht werden kann“.⁷ Was dabei herauskommen wird, lässt sich noch nicht absehen.

Fest steht jedenfalls, dass die Dauerkontroverse um die Wehrpflicht in dieser Legislaturperiode in eine weitere Runde geht: Auf der rechtlichen Ebene wird dabei die Auseinandersetzung zwischen der Wehrverwaltung, für die Wehrgerechtigkeit statistisch berechenbar ist, und jenen von der Wehrpflicht Betroffenen fortgesetzt, denen die fortlaufende Korrektur der Einberufungskriterien nicht das Gefühl der Wehrungerechtigkeit zu nehmen vermag. Sie wird aber dadurch verschärft, dass die Zahl der tatsächlich Einberufenen weiter sinkt. Demgegenüber wird die sicherheitspolitische Diskussion um die Streitfrage, ob eine immer stärker auf Auslandseinsätze ausgerichtete Bundeswehr überhaupt noch Wehrpflichtige braucht, um die Aspekte Einsatz der Bundeswehr im Inneren und eventuell Einführung einer Dienstpflicht ergänzt. Hier sprechen die erwähnten Positionsdifferenzen innerhalb der Unionsparteien wie zwischen Union und SPD zwar dafür, dass es innerhalb der Koalition nicht einfach sein wird, diese Neuerungen durchzusetzen. Doch sollte dies gelingen, so würde der Konflikt im Bundestag recht asymmetrisch zwischen den Parteien der großen Koalition auf der einen und den drei kleinen Oppositionsparteien auf der anderen Seite ausgetragen werden. Obwohl diese alle schon lange für eine Aussetzung der Wehrpflicht eintreten und deshalb wahrscheinlich auch gegen eine Ausweitung stimmen würden, wären sie nicht einmal mit vereinten Kräften stark genug, um dort eine Verfassungsänderung zu verhindern. Allerdings könnten FDP und PDS, die an sieben Landesregierungen beteiligt sind, dafür sorgen, dass es dann im Bundesrat nicht zu der erforderlichen Zweidrittelmehrheit käme.

Die bisherige Handhabung des Konflikts um die Wehrpflicht ist ein typisches Beispiel für ein Verfahren, das Ulrike Wasmuth Anfang der 1990er Jahre mit dem Begriff der

6 Vgl. „Jung gegen Schäuble-Vorstoß zur Bundeswehr“, in: www.netzeitung.de/deutschland/373688.html.

7 Koalitionsvereinbarung 2005, a.a.O. (Anm. 1), S. 133.

„Konfliktverwaltung“ gekennzeichnet hat.⁸ Hierunter ist zu verstehen, dass innergesellschaftliche Konflikte in einer Demokratie durch Gesetzgebung oder Rechtsverordnung und diesen folgende Verwaltungspraxis und Rechtsprechung so geregelt werden, dass sie nicht eskalieren, obwohl die den Konfliktgegenstand begründenden und strukturierenden Positionsdifferenzen zwischen dem Individuum oder den gesellschaftlichen Gruppen und dem Staat dadurch nicht überwunden werden. So zu verfahren, kann in bestimmten Situationen sinnvoll sein, um die Handlungsfähigkeit des Staates aufrecht zu erhalten oder um ein weitgehend einträchtiges Zusammenleben der Gesellschaftsmitglieder zu sichern. In solchen Fällen werden einzelne Betroffene zwar hin und wieder protestieren oder vor Gericht ziehen. Doch insgesamt wird sich in hinreichendem Umfang öffentliche Akzeptanz einstellen. Wenn jedoch die Sinnhaftigkeit staatlicher Verwaltungspraxis von größeren Teilen der Gesellschaft in Zweifel gezogen wird, dann wird es erforderlich, sie zu ändern.

Der vorliegende Report untersucht die Praxis der Konfliktverwaltung sowohl am Problemkomplex der Wehr- und Dienstgerechtigkeit, als auch am Umgang der zuständigen Staatsorgane mit der Frage, wozu eine Armee noch *Wehrpflichtige* einzieht, wenn der klassische *Verteidigungsauftrag* obsolet geworden ist.

Er beginnt mit einigen grundsätzlichen Überlegungen zu den Dimensionen des Konfliktgegenstandes Wehrpflicht in der Demokratie und zum Problem der Wehrgerechtigkeit. Auf die Bundesrepublik Deutschland bezogen behandelt er dann die Diskrepanz zwischen der behördlich errechneten und der von den Menschen empfundenen Wehrgerechtigkeit im Allgemeinen sowie insbesondere am Verhältnis von Wehrdienst und Zivildienst und am Problem der Gleichbehandlung der Geschlechter. Daran anschließend beleuchtet er die verschiedenen Bundeswehrreformen nach 1990 unter der Frage, inwieweit sich das Bemühen, die Allgemeine Wehrpflicht trotz einer drastischen Verringerung der Streitkräfte beizubehalten, als Hemmfaktor für eine effektive Anpassung der Streitkräfte an ihre neuen Aufgaben erwiesen hat.

Da dieser Prozess nicht abgeschlossen ist, nimmt der Report in seinen letzten Kapiteln zu der Frage Stellung, wie künftig den Anforderungen nach Wehrgerechtigkeit und nach Aufrechterhaltung einer möglichst hoch qualifizierten Truppe entsprochen werden kann. Dabei wird sowohl die Rasenmäherlösung einer allgemeinen oder einer besonderen sicherheitspolitischen Dienstpflicht als auch die Ausklammerung des Gerechtigkeitsproblems durch die Einführung einer Berufsarmee diskutiert und für ungeeignet befunden. Als Alternative dazu schlägt der Verfasser schließlich vor, die Bundeswehr in eine ausschließlich aus kürzer und länger dienenden Freiwilligen bestehende Armee umzuwandeln und dazu ein mit einem Bonus verbundenes freiwilliges Dienstjahr einzuführen, das von

8 Vgl. Ulrike C. Wasmuht, Wozu und zu welchem Ende untersuchen wir Konflikte? In: dies. (Hg.): Konfliktverwaltung. Ein Zerrbild unserer Demokratie? Analysen zu fünf innenpolitischen Streitfällen, Berlin (Aufbau Taschenbuch Verlag) 1992, S. 38.

Männern und Frauen entweder in der Bundeswehr oder bei anderen Einrichtungen öffentlichen Interesses abgeleistet werden kann.

2. Die Wehrpflicht in der Demokratie – ein mehrdimensionaler Konfliktgegenstand

Folgt man der Forderung des viel zitierten Ahnherrn der Theorie des Demokratischen Friedens, Immanuel Kant, „Stehende Heere (*miles perpetuus*) sollen mit der Zeit ganz aufhören“, da sie „andere Staaten unaufhörlich mit Krieg“ bedrohen, und weil „zum Töten, oder getötet zu werden in Sold genommen zu sein einen Gebrauch von Menschen als bloßen Maschinen und Werkzeugen in der Hand eines andern (des Staates) zu enthalten scheint, der sich nicht wohl mit dem Rechte der Menschheit in unserer eigenen Person vereinigen lässt,⁹“ dann kann dies nur als ein Plädoyer gegen eine Berufsarmee verstanden werden. Kants anschließendes Alternativszenario „Ganz anders ist es mit der *freiwilligen periodisch* vorgenommenen Übung der Staatsbürger in Waffen bewandt, sich und ihr Vaterland dadurch gegen Angriffe von außen zu sichern,¹⁰“ ist indes kein Plädoyer für die meist als Alternative zur Berufsarmee dargestellte Wehrpflichtarmee; erst recht nicht in der Form, die durch die Bundeswehr repräsentiert wird, in der die für kurze Zeit Eingezogenen immer schon nur einen Teil des überwiegend aus länger Dienenden und Berufssoldaten bestehenden Personals ausmachen. Vielmehr scheint es am ehesten in einem Milizsystem zu verwirklichen sein, obwohl das dafür klassische Beispiel der Schweiz zeigt, dass dieses System durch die Einführung moderner Waffensysteme an Funktionalitätsgrenzen stößt.¹¹

Selbst wenn man abweichend von Kant die Wehrpflicht als „legitimes Kind der Demokratie“ betrachtet, wie es der erste Bundespräsident Theodor Heuss bei ihrer Einführung hervorhob, so haben autoritäre und diktatorische Regime die Macht über ihre Bürger nicht weniger dazu benutzt, sie zum Militärdienst zu verpflichten. Für Demokratien spezifisch ist allerdings, dass die Wehrpflicht einen Konflikt zwischen individuellen Rechten, zivilgesellschaftlichen Prinzipien und Werten sowie den für das Funktionieren einer Militärorganisation charakteristischen Anforderungen konstituiert, der zwischen der Staatsgewalt und dem ihr unterworfenen Wehrpflichtigen wie auch – in abnehmender Intensität – mit seiner Familie, seinen Freunden, Nachbarn und Arbeitskollegen ausgetragen, und das heißt, je nach Perspektive verwaltet oder erlitten wird:

9 Immanuel Kant, *Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf*, 2. Präliminarartikel, Darmstadt (Wissenschaftliche Buchgesellschaft) 1998, S. 197f.

10 Kant, a.a.O. (Anm. 9), S. 198, Hervorhebung B.M.

11 Vgl. Karl W. Haltiner, *Die Schweiz vor einer sicherheits- und verteidigungspolitischen Kurskorrektur? Anmerkungen zur Neukonzeption der helvetischen Sicherheitspolitik und der Milizarmee*, in: Ders./Klein, Paul (Hg.): *Europas Armeen im Umbruch*, Baden-Baden (Nomos) 2002, S. 93f.

- Indem ein Staat seine Bürger zum Wehrdienst verpflichtet, greift er massiv in verschiedene individuelle Freiheitsrechte ein. Geschieht dies zum legitimen Zweck der Verteidigung des Landes und seiner freiheitlich-demokratischen Rechtsordnung, so kommt es zwar zwischen der aktuellen Einschränkung individueller Rechte und dem Bedürfnis, eben diese Rechte für die Gesellschaft als Ganze zu schützen, zu einem Spannungsverhältnis. Jedoch wird den meisten Betroffenen und mehr noch ihrem Umfeld einleuchten, dass in solch einer Situation Opfer zu bringen sind.
- Der staatliche Eingriff in die Freiheitsrechte reicht über die tatsächliche Dauer des Wehrdienstes weit hinaus. Schon bevor der Wehrpflichtige – ganz gleich, ob in den Militär- oder (sofern das jeweilige Recht es für Kriegsdienstverweigerer vorsieht) in einen zivilen Ersatzdienst – eingezogen wird, muss er sich in seiner Lebensplanung darauf einrichten und z.B. seine Berufswünsche hintanstellen. Für die Dauer des Grundwehrdienstes steht der Soldat in diesen Teil seiner Lebensspanne dem Staat zur unmittelbaren Verfügung. Aber auch nach seiner Entlassung unterliegt er noch etliche Jahre der Wehrüberwachung und muss sich für Übungen und wirkliche Einsätze bereithalten, auch wenn die Wahrscheinlichkeit, dazu herangezogen zu werden, gering ist und mit zunehmendem Alter weiter abnimmt.
- Der Staat verlangt vom Wehrdienstleistenden, sich in eine Organisation einzufügen, die nicht dem gewohnten demokratischen Prinzip der Gleichheit aller entspricht, sondern auf strikter Über- und Unterordnung beruht, wofür die Begriffe „Befehl“ und „Gehorsam“ charakteristisch sind. Diese Struktur wird auch nicht dadurch aufgehoben, dass der Soldat in modernen Armeen das Recht hat, sich über das Verhalten von Vorgesetzten zu beschweren oder rechtswidrige Befehle zu verweigern.
- In dieser Organisation werden ihm für das Bestehen von Kampfsituationen Einstellungen und Verhaltensweisen bis hin zum Töten anderer Menschen beigebracht, die ihm als Zivilist streng verboten sind.
- Den weitestgehenden Eingriff in seine individuellen Rechte, der von vorn herein sogar ein späteres Wiederzusammenwachsen des Soldaten mit seinem persönlichen Umfeld grundsätzlich in Frage stellt, erfährt der Soldat jedoch dadurch, dass der Staat von ihm verlangt und erwartet, bei seinem Dienst Leib und Leben einzusetzen ohne selbst entscheiden zu können, für wen.

Da Staaten grundsätzlich über die Macht verfügen, ihren Bürgern dies alles zuzumuten, werden diese Konflikte mehr oder weniger autoritativ zu Lasten der Wahrnehmung individueller Rechte entschieden. In einem freiheitlich-demokratischer Rechtsstaat kommt es jedoch dem Bürger als dem Souverän zu, der Zumutbarkeit Grenzen zu setzen. Seine Repräsentanten haben in vielen Staaten die Wehrpflicht ursprünglich nur legitimiert, um der Exekutive zu ermöglichen, einer existenziellen Gefährdung des Gemeinwesens entgegenzuwirken. Ob der Staat zu anderen Zwecken ebenfalls so weit reichende Eingriffe in die Persönlichkeitsrechte des Einzelnen vornehmen darf, hängt deshalb davon ab, ob die Legislative dem ebenfalls zugestimmt hat. Davon abgesehen hat der Staat auf Grund seiner verfassungsmäßigen Verpflichtung, Gerechtigkeit gegen jede/n zu üben, dafür zu sorgen, dass die Zumutungen alle in einigermaßen gleichem Umfang treffen, damit sie von den

Betroffenen wie auch in der Gesellschaft insgesamt in hohem Maße akzeptiert werden. Vermag der Staat dies zu leisten, so wird ihm Wehrgerechtigkeit attestiert. Maßstab hierfür sind auf staatlicher Seite die gesetzlichen Vorschriften und ihre Einhaltung, auf individueller Seite darüber hinaus das subjektive Gerechtigkeitsempfinden. Die zwischen beidem bestehende Diskrepanz konstituiert zusätzlich einen Konflikt um die Wehrgerechtigkeit.

3. Die Ausgestaltung der Wehrpflicht in der Bundeswehr als Problem der Wehrgerechtigkeit

Im Folgenden soll nun die deutsche Situation näher betrachtet werden. Als die vielen „Väter“ und wenigen „Mütter“ des Grundgesetzes dieses 1949 verabschiedeten, schrieben sie unter anderem folgende hehren Worte hinein:

„Art. 3 [Gleichheit vor dem Gesetz] (1) Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich. (2) Männer und Frauen sind gleichberechtigt. (3) Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden.“

„Art. 4 [Glaubens- und Bekenntnisfreiheit]... (3) Niemand darf gegen sein Gewissen zum Kriegsdienst mit der Waffe gezwungen werden. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.“

Die Allgemeine Wehrpflicht wurde bekanntlich erst 1956 eingeführt und 1968, was häufig übersehen wird, nur als Kann-Vorschrift im Grundgesetz verankert:

„Art. 12a [Wehr- und Dienstpflicht] (1) Männer können vom vollendeten achtzehnten Lebensjahr an zum Dienst in den Streitkräften, im Bundesgrenzschutz oder in einem Zivilschutzverband verpflichtet werden. (2) Wer aus Gewissensgründen den Kriegsdienst mit der Waffe verweigert, kann zu einem Ersatzdienst verpflichtet werden. Die Dauer des Ersatzdienstes darf die Dauer des Wehrdienstes nicht übersteigen.“

Ausgehend von diesen Bestimmungen des Grundgesetzes lassen sich drei Konfliktlinien zur Wehrgerechtigkeit aufzeigen. Die erste betrifft die Diskrepanz zwischen errechneter und empfundener Wehrgerechtigkeit, die zweite das Verhältnis von Wehrdienst und Zivildienst und die Dritte das Problem der Gleichbehandlung der Geschlechter.

3.1 Die Diskrepanz zwischen errechneter und empfundener Wehrgerechtigkeit

Der Grundkonflikt um die Wehrgerechtigkeit ergibt sich aus dem Problem des Bundesministeriums der Verteidigung, den aktuellen und mittelfristig erwarteten Bedarf an Soldaten mit der demographischen Entwicklung der deutschen Bevölkerung, d. h. den jeweiligen Jahrgangsstärken, sowie den davon für die Bundeswehr zur Verfügung stehenden jungen Männer in Einklang zu bringen. Der Bedarf hängt von der angenommenen Bedrohungslage und den Überlegungen ab, mit wie vielen wie gut ausgebildeten Soldaten dieser Herausforderung begegnet werden und wie hoch daran der Anteil von Grundwehrdienstleistenden sein soll. Da fortlaufend neue Geburtenjahrgänge der Wehrpflicht

unterliegen, beträgt die ideale Berechnungseinheit für die Dauer des Grundwehrdienstes ein Jahr. Für diesen Zeitraum ist die optimale Ausschöpfung eines Jahrganges erreicht, wenn nach Abzug derer, die sich freiwillig länger verpflichtet haben, alle, die den Tauglichkeitskriterien entsprechen und weder Ausnahmeregelungen geltend machen noch den Kriegsdienst verweigern, dieses eine Jahr „beim Bund“ dienen (und die Kriegsdienstverweigerer zum Zivildienst eingezogen werden). Reicht die Zahl der unter diesen Bedingungen zur Verfügung stehenden Männer nicht, um den sich aus der Bedrohungslage ergebenden Anforderungen zu genügen, so muss die Dauer des Wehrdienstes über das Jahr hinaus verlängert werden. Das war in der Zeit des Kalten Krieges für viele Jahrgänge der Fall, die 15 oder 18 Monate dienen mussten. Liegt die Zahl der verfügbaren Jahrgangsangehörigen über der Bedarfszahl, so bietet sich sowohl aus finanziellen Gründen als auch um Wehrgerechtigkeit herzustellen, an, die Dauer um einige Monate zu verkürzen, was nach 1990 in zwei Schritten auf zunächst 10 und später 9 Monate erfolgte.

Die Verkürzung der Grundwehrdienstzeit darf allerdings einen Grenzwert nicht unterschreiten, der sich aus den Anforderungen an eine zweckmäßige Ausbildung der Soldaten ergibt. Hieraus folgt, um in Zeiten, in denen keine starke Bedrohung ein hohes Aufkommen von Soldaten erfordert, eine für statistische Zwecke optimal aussehende Ausschöpfung der Jahrgänge und damit rein rechnerisch Wehrgerechtigkeit zu erreichen, lassen sich noch andere „Stellschrauben“ als die Dauer der Einberufung betätigen, z.B. die Herabsetzung der Altersgrenze, bis zu der einberufen werden darf, oder die Verschärfung der gesundheitlichen Musterungskriterien, die über die Tauglichkeit entscheiden, oder die Erweiterung von Ausnahmetatbeständen. Bei all dem handelt es sich um im Wehrpflichtgesetz (manchmal erst nachträglich) kodifizierte Verwaltungsmaßnahmen, die neben der Bestimmung von Details der Einberufung auch den Zweck verfolgen, potenziellen Konflikten um die Wehrgerechtigkeit vorzubeugen bzw. sie auf dem Rechtsweg zu regeln.

Diesen Bemühungen steht auf der Seite der einzelnen unmittelbar Betroffenen und ihres sozialen Umfeldes eine Bewertung der Einberufungspraxis gegenüber, die auf Vergleichen des eigenen Falles mit gegenwärtigen oder früheren Einberufungen anderer Wehrpflichtiger beruht. Auch wenn diese Bewertung subjektiv und daher aus der Sicht derer, die ihre Statistiken dagegen halten, widerlegbar ist, so akkumulieren sich die vielen Einzelurteile über das Maß an Gerechtigkeit, das bei der Einberufungspraxis waltet, zu einem wichtigen Aspekt im gesellschaftlichen Meinungsbild über Wehrpflicht und Bundeswehr.

Wenn sich ein junger Mann durch die gerade geltenden Regelungen ungerecht behandelt sieht, kann er Widerspruch gegen seine Einberufung einlegen. Gibt die Einberufungsbehörde dem nicht statt, kann die Sache vor ein Verwaltungsgericht gebracht werden. Zu welchen grundsätzlichen Erwägungen zur Wehrgerechtigkeit diese gelangen, sei hier anhand eines aktuellen Urteils des Bundesverwaltungsgerichts dargestellt:

Anlass des zunächst vor dem Verwaltungsgericht Köln ausgetragenen Rechtsstreits waren die ab dem 1. Juli 2003 praktizierten „administrativen Wehrdienstausnahmen“, die den Kreis der Einzuberufenden weiter als je zuvor einschränkten. Mit ihnen verzichtete die Bundeswehr auf die Einberufung

- von Wehrpflichtigen mit abgeschlossenem Ausbildungsvertrag;

- von Wehrpflichtigen, die älter als 23 Jahre sind; sowie
- auf solche, die mit dem Verwendungsgrad T 3 (verwendungsfähig mit Einschränkung in der Grundausbildung und für bestimmte Tätigkeiten) gemustert worden sind;¹²
- außerdem erteilt sie unbefristete Nichtheranziehungszusagen für verheiratete Wehrpflichtige, auch wenn diese noch keine Kinder haben, und für Wehrpflichtige, die in einer eingetragenen Lebenspartnerschaft leben.¹³

Vor dem Hintergrund dieser Bestimmungen hatte der Kläger, ein lediger junger Mann, der keine Ausbildung, sondern ein Studium begonnen hatte, seine Einberufung als Willkür des Kreiswehrrersatzamtes wahrgenommen. Darin hatte ihm in erster Instanz das Verwaltungsgericht Köln Recht gegeben, weil mit ihnen „ein derart großer Personenkreis von der Ableistung des Wehrdienstes ausgenommen (werde), dass gerade nicht mehr davon ausgegangen werden könne, dass die Wehrgerechtigkeit noch gewahrt sei“.¹⁴

Das Bundesverwaltungsgericht hatte sich mit dem Inhalt dieser Ausnahmeregelungen nicht im Einzelnen zu befassen. Es hielt sie zwar zum entscheidungserheblichen Zeitpunkt für rechtswidrig, aber allein deshalb, weil sie aufgrund ministerieller Verwaltungsanordnungen, die noch nicht in das Wehrpflichtgesetz aufgenommen worden waren. Diesen Makel sah es jedoch durch das Inkrafttreten der Änderungen des Wehrpflicht- und des Zivildienstgesetzes zum 1. Oktober 2004 für behoben an.

In der Hauptsache wies das Bundesverwaltungsgericht den Willkürvorwurf zurück. Vielmehr handelten die Kreiswehrrersatzämter bei der Auswahl der einzuberufenden Wehrpflichtigen nach ihrem „pflichtgemäßen Ermessen“. Maßstab sei „die Eignung im Hinblick auf den Personalbedarf der Streitkräfte. Einberufungen ergehen ausschließlich im öffentlichen Interesse an einer optimalen Personalbedarfsdeckung der Bundeswehr und nicht zugleich auch im privaten Interesse der Wehrpflichtigen. Diese können grundsätzlich nicht verlangen, von einer Einberufung verschont zu bleiben, weil andere Wehrpflichtige zu Unrecht nicht herangezogen werden (‚keine Gleichheit im Unrecht‘)“.¹⁵ Damit unterstützte das Gericht die Verwaltungspraxis, dass nur die für den Nachweis der

12 Schon länger verzichtete es auf Wehrpflichtige, die mit dem Verwendungsgrad T 4 (eingeschränkt tauglich) gemustert wurden.

13 Vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 19. Januar 2005 (im folgenden Urteil 2005) BVerwG 6 C 9.04 VG 8 K 154/04, S. 9f.

14 Urteil 2005, a.a.O. (Anm.13), S. 4. Das Verwaltungsgericht Köln hatte dies dahingehend konkretisiert, dass 2004 „von 220.000 einberufbaren jungen Männern tatsächlich nur gut ein Drittel, nämlich 80.000, tatsächlich Wehrdienst leisten mussten. Dieses Verhältnis verschiebe sich künftig aufgrund der Neustrukturierung der Bundeswehr zum Nachteil der Wehrgerechtigkeit, wenn bei steigenden Jahrgangsstärken nur noch 58.000 junge Männer pro Jahr einberufen würden.“ Dies sei selbst nach den Berechnungen der Bundeswehr, die von 120.000 zur Verfügung stehenden Wehrpflichtigen ausgehe, „weniger als die Hälfte und damit nicht mehr der von Verfassungs wegen zu fordernde ‚überwiegende Teil der Wehrpflichtigen‘“, ebenda, S. 5.

15 Urteil 2005, a.a.O. (Anm. 13), S. 10.

vollen Jahrgangsausschöpfung hergestellte statistische Wehrgerechtigkeit eine Rolle zu spielen hat, während die im Einzelfall empfundene Ungerechtigkeit unerheblich bleibt.

Das Urteil schrieb hiervon ausgehend dem Gesetzgeber und der Exekutive einige grundsätzliche Überlegungen ins Stammbuch, die für die Zukunft der Wehrpflicht von Belang sein dürften. Der Gleichheitsgedanke nach Art. 3, Abs. 1 GG erfordere „in Verbindung mit Art. 12 a GG staatsbürgerliche Pflichtengleichheit in Gestalt der Wehrgerechtigkeit (BVerfGE 48, 127 <166>; 69, 1 <24>). Dieses Postulat zielt, da ihm der Grundsatz der gleichen Lasten für alle pflichtigen Bürger (BVerfGE 12, 45 <51>) zugrunde liegt, auch und gerade auf *Gleichheit im Belastungserfolg*.“¹⁶

Im Gegensatz zur Einberufungsbehörde sei der Gesetzgeber zwar „weder durch Art. 12 a Abs. 1 GG noch durch Art. 3 Abs. 1 GG gehindert, die Wehrpflicht in der Weise näher auszugestalten, dass er die Wehrpflichtigen unter bestimmten Voraussetzungen aus Gründen überwiegender privater Interessen zeitweilig oder auf Dauer von der Wehrpflicht verschont.“¹⁷ Das Gericht ermahnt diesen jedoch, bei der Regelung von Ausnahmen „nicht den Umstand aus dem Auge (zu) verlieren, dass es sich bei der Wehrpflicht um eine allgemeine, nämlich im Grundsatz alle Männer ab Vollendung des 18. Lebensjahres treffende staatsbürgerliche Pflicht handelt.“¹⁸ Entsprechendes gelte für die Regelung der Eignungsanforderungen. Von Gesetzgeber und Exekutive fordert es darüber hinaus unter dem Aspekt der „Gleichheit im Belastungserfolg“, „möglichst alle verfügbaren Wehrpflichtigen auch zum Wehrdienst heranzuziehen. Wehrgerechtigkeit ist also nur gewährleistet, wenn die Zahl derjenigen, die tatsächlich Wehrdienst leisten, der Zahl derjenigen, die nach Maßgabe der Bestimmungen des Wehrpflichtgesetzes für den Wehrdienst zur Verfügung stehen, zumindest nahe kommt.“¹⁹

Zu einer Verletzung der Wehrgerechtigkeit könne es

„namentlich dann kommen, wenn der Bedarf der Bundeswehr an Wehrpflichtigen erheblich und andauernd abnimmt, so dass die Wehrrersatzbehörden nur eine von Jahr zu Jahr geringere Zahl von Stellen mit Wehrpflichtigen besetzen können. Hat sich aus diesem Grunde zwischen der Zahl der ... verfügbaren und der ... tatsächlich einberufenen Wehrpflichtigen eine Lücke aufgetan, die sich mit dem Grundsatz der Wehrgerechtigkeit offensichtlich nicht mehr vereinbaren lässt, ist der Gesetzgeber zum Handeln verpflichtet. Dieser muss, wenn er nicht in Anbetracht des verringerten Bedarfs der Bundeswehr an Wehrpflichtigen und der Anforderungen der Wehrgerechtigkeit überhaupt auf die Wehrpflicht verzichten will, die entstandene Lücke durch eine sachgerechte Neuregelung der Verfügbarkeitskriterien, insbesondere durch die Erweiterung der Wehrdienstausnahmen, schließen und damit für die Wiederherstellung verfassungsgemäßer Zustände sorgen. Bleibt der Gesetzgeber unter den genannten Voraussetzungen auf

16 Urteil 2005, a.a.O. (Anm. 13), S. 12, Hervorhebung B.M.

17 Urteil 2005, a.a.O. (Anm. 13), S. 13, Hervorhebung B.M.

18 Urteil 2005, a.a.O. (Anm. 13), S. 14.

19 Urteil 2005, a.a.O. (Anm. 13), S. 14.

Dauer untätig, führt dies zur Verfassungswidrigkeit der gesetzlichen Bestimmungen über die Wehrpflicht insgesamt.²⁰

Die hier so ausführlich zitierte Handlungsanleitung lässt zwischen den Zeilen deutlich erkennen, dass das Gericht nicht mehr viel Spielraum für weitere Ausnahmen sieht. Daher kann man das Urteil auch dahingehend verstehen, dass das Gericht mit der ihm gebotenen Zurückhaltung den Gesetzgeber dazu anregt, über einen Verzicht auf die Wehrpflicht nachzudenken, um den Konflikt zwischen wahrgenommener und durch zu weit reichende Ausnahmeregelungen „hergestellter“ Wehrgerechtigkeit zu beseitigen.

3.2 Das Verhältnis von Wehrdienst und Zivildienst

Die zweite Konfliktlinie betrifft das Grundrecht auf Kriegsdienstverweigerung aus Gewissensgründen und die Dauer des von Wehrpflichtigen, die dieses Recht in Anspruch nehmen, abzuleistenden Zivildienstes. Wie erwähnt, heißt es in Art. 12 a, Abs. 2 GG unmissverständlich: „Die Dauer des Ersatzdienstes darf die Dauer des Wehrdienstes nicht übersteigen.“ Dieser Satz hatte bis zur Einführung des Art. 12 a 1968 in Art. 12, Abs. 2 GG gestanden, der außerdem die Ankündigung enthielt: „Das Nähere regelt ein Gesetz, das die *Freiheit der Gewissensentscheidung* (Hervorhebung B.M.) nicht beeinträchtigen darf und auch eine Möglichkeit des Ersatzdienstes vorsehen muss, die in keinem Zusammenhang mit den Verbänden der Streitkräfte steht.“

Von einer freien Entscheidung konnte jedoch über Jahrzehnte hinweg keine Rede sein, denn diejenigen, die sich auf das Grundrecht berufen wollten, konnten dies nicht einfach tun, sondern mussten ihre Gewissensnot begründen und diese Begründung notfalls von drei Instanzen überprüfen lassen.²¹ Eine vom Bundestag mit der Mehrheit der sozial-liberalen Koalition 1977 verabschiedete Änderung des Wehrpflichtgesetzes, die das inquisitorische Anerkennungsverfahren für Kriegsdienstverweigerer aussetzte, wurde auf Antrag der CDU/CSU-Fraktion und dreier von der Union regierter Bundesländer 1978 vom Bundesverfassungsgericht gestoppt. Danach kam es erst im Februar 1983 zu einer Novellierung des Kriegsdienstverweigerungsrechts und des Zivildienstgesetzes: Darin wurde einerseits die bisherige Gewissensprüfung durch ein einfacheres, weitestgehend auf die Schriftform beschränktes Verfahren ersetzt, andererseits für die Ableistung des Zivildienstes festgelegt, dass er um bis zu einem Drittel länger als die für den Wehrdienst je-

20 Urteil 2005, a.a.O. (Anm. 13), S. 14f.

21 Dieses Verfahren bestand aus einer obligatorischen, nicht öffentlichen Verhandlung, bei welcher der um Anerkennung bemühte Kriegsdienstverweigerer vor einem Prüfungsausschuss die schon vorher schriftlich geäußerten Gründe für seine Gewissensentscheidung zur Verweigerung darlegen und weitere Fragen des dem Verteidigungsministerium angehörenden Vorsitzenden beantworten musste. Aufgrund dieser Anhörung sollten die Beisitzer des Ausschusses entscheiden können, ob wirklich Gewissensgründe und nicht nur „gewisse Gründe“ für die Verweigerung vorlagen. Lehnte der Ausschuss einen Antragsteller ab, so konnte dieser in zweiter Instanz vor eine Prüfungskammer gehen. Wurde er dort ebenfalls abgelehnt, bestand noch die Möglichkeit der Revision durch ein Verwaltungsgericht.

weils vorgesehene Monatszahl dauern sollte. Begründet wurde diese Regelung offiziell damit, dass zum eigentlichen Wehrdienst noch die Verfügungsbereitschaft und die Wehrübungen hinzugerechnet werden müssten.²² Doch schon in der mehrjährigen Debatte um die erste Aussetzung der Gewissensprüfung war unverhohlen davon gesprochen worden, dass der Zivildienst die „lästigere Alternative“ bleiben müsse, damit es nicht zu einem „Massenverschleiß des Gewissens“ käme.²³ Gegen die Neufassung des Zivildienstgesetzes wurde zwar Verfassungsklage erhoben, aber das Bundesverfassungsgericht befand – wenn auch gegen ein Minderheitsvotum – am 24. April 1985 diese Regelung für zulässig, und zwar *expressis verbis* als eine „Probe auf das Gewissen“.²⁴

Mit dieser Entscheidung wurde die aus der Ungleichbehandlung von Grundwehrdienst- und Zivildienstleistenden resultierende Konfliktlinie für nahezu zwei weitere Jahrzehnte festgeschrieben. Während dieser Zeit stieg die Zahl der Kriegsdienstverweigerer auf weit über ein Drittel der Jahrgänge. Ob dies trotz der längeren Dauer des Zivildienstes der Fall war oder gerade weil die Erschweris ein gutes Argument war, die Kriegsdienstverweigerer vom anfänglich verbreiteten Odium der „Drückebergerei“ zu befreien, sei dahingestellt. Das Problem der Dienstungerechtigkeit blieb jedoch erhalten. Es wurde im Zuge der Verkürzung der Grundwehrdienstzeiten in den 1990er Jahren so weit abgemildert, dass der „Zivi“ zuletzt nur noch einen Monat länger dienen musste. Erst am 24. September 2004 glich der Bundestag mit dem „Zweiten Zivildienständerungsgesetz“ die Dauer des Zivildienstes dem Grundwehrdienst an und beseitigte so diese zweite Konfliktlinie.²⁵

Zwar scheinen damit Wehr- und Zivildienst gleichwertig geworden zu sein. Doch ist der Zugang zum Zivildienst weiterhin davon abhängig, dass jemand den Kriegsdienst verweigert und ein Musterungsverfahren durchläuft. Auch kann sich niemand für einen freiwillig länger dauernden Zivildienst verpflichten, der dann ab dem zehnten Monat besser besoldet würde, oder gar in eine Laufbahn als Pfleger oder Arzt einsteigen. Dies

22 Dabei wurde jedoch die mögliche Dauer von Wehrübungen und nicht die nur wenige Tage dauernde durchschnittliche Übungszeit der Reservisten zugrunde gelegt.

23 Vgl. Dieter S. Lutz/Volker Rittberger, *Abrüstungspolitik und Grundgesetz. Eine verfassungsrechtlich-friedenswissenschaftliche Untersuchung*, Baden-Baden (Nomos) 1976, S. 98f.

24 In dem Urteil des Zweiten Senates des Bundesverfassungsgericht vom 24. April 1985 heißt es in Teil B, I, Ziffer 4: „Die bewusste Inkaufnahme des gegenüber dem Grundwehrdienst um fünf Monate verlängerten Zivildienstes soll als tragendes Indiz für das Vorliegen einer Gewissensentscheidung gelten. In erster Linie soll die erschwerte Ausgestaltung des Zivildienstes sicherstellen, dass das Grundrecht aus Art. 4 Abs. 3 Satz 1 GG nur von echten Kriegsdienstverweigerern in Anspruch genommen wird. Sie bildet nach dem Willen des Gesetzgebers zwar die eigentliche, nicht aber die einzige ‚Probe auf das Gewissen‘.“ Zit. nach BVerfGE 69, 1 – Kriegsdienstverweigerung II.

25 Die Zentralstelle für Recht und Schutz der Kriegsdienstverweigerer aus Gewissensgründen e.V. wies in ihrem Vorstandsbericht 2004 auf eine neue Konfliktlinie unter dem Stichwort einer fehlenden „Einberufungsgerechtigkeit“ hin: Im Haushaltsjahr 2004 seien 78.343 Wehrpflichtige zum Grundwehrdienst und als FWDL einberufen worden, während zum Zivildienst mehr als 91.408 Dienstpflichtige herangezogen wurden. Dies widerspreche der rot-grünen Koalitionsvereinbarung über die Gleichbehandlung von Wehr- und Zivildienstleistenden. Vgl. Zentralstelle KDV (Hg.), Bericht des Vorstandes zur Mitgliederversammlung am 6. November 2004, S.12ff.

wird sich unter der neuen Regierung nicht ändern. Dem Koalitionsvertrag vom 11. November 2005 zufolge bleibt der Zivildienst nur als „Ersatz zum Wehrdienst bestehen“. „Durchführung und Dauer des Zivildienstes richten sich auch in Zukunft nach den für die Wehrpflicht geltenden Regelungen.“ Aber er sei wegen seiner „großen sozial-politischen Bedeutung ... (unter anderem im Bereich der Behindertenarbeit) und aus jugendpolitischer Sicht ... nicht zuletzt wegen der Vermittlung von Schlüsselqualifikationen als wichtiges Lernfeld für die jungen Männer unbedingt erhaltenswert. ... Wir prüfen, inwieweit durch den Zivildienst erworbene berufspraktische und theoretische Kenntnisse für Ausbildungen noch weitergehend als bisher angerechnet werden können.“²⁶ Diese Passage ist zunächst einmal so zu interpretieren, dass der Zivildienst als eine Institution, bei der Schlüsselqualifikationen erworben werden können, nicht hinter der Bundeswehr zurückstehen soll. Dies ist ein Argument, das die Gleichwertigkeit beider Dienste unterstützt. Doch weil beide Dienste auch unter dem rechnerischen Aspekt der Jahrgangsausschöpfung zusammenhängen, hat die Vergrößerung der Attraktivität des Zivildienstes einen gewollten Nebeneffekt für die Bundeswehr: Jeder, der sich für den Zivildienst entscheidet, entlastet deren Personalplaner bei der Berechnung der Wehrgerechtigkeit und erleichtert damit die Verwaltung der ersten Konfliktlinie.

3.3 Das Problem der Gleichbehandlung der Geschlechter

Die dritte Konfliktlinie entwickelte sich aus den unterschiedlichen Zugangsmöglichkeiten beider Geschlechter zur Bundeswehr. Während Männer durch das Wehrpflichtgesetz vom 18. bis zum 45. Lebensjahr zum Wehrdienst bzw. zum zivilen Ersatzdienst verpflichtet sind, bestimmt Art. 12a, Abs. 4 GG: „Kann im Verteidigungsfalle der Bedarf an zivilen Dienstleistungen im zivilen Sanitäts- und Heilwesen sowie in der ortsfesten militärischen Lazarettorganisation nicht auf freiwilliger Grundlage gedeckt werden, so können Frauen vom vollendeten achtzehnten bis zum vollendeten fünfundfünfzigsten Lebensjahr durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes zu derartigen Dienstleistungen herangezogen werden. Sie dürfen auf keinen Fall Dienst mit der Waffe leisten.“

Schon frühzeitig gab es Frauen, die es als diskriminierend empfanden, keinen Zugang zu Arbeitsplätzen bei der Bundeswehr zu haben. Für sie öffneten sich 1975 erstmals die Kasernentore einen Spalt weit, als sie zum Sanitätswesen und zu den Musikkorps als Freiwillige zugelassen wurden. Doch die verfassungsmäßige Ungleichbehandlung der Geschlechter in Bezug auf den Dienst mit der Waffe blieb als rechtsimmanente Konfliktlinie bis zur Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom 11. Januar 2000 erhalten, in der dieser der Bundesregierung vorhielt, dass der „vollständige Ausschluss von Frauen vom Dienst mit der Waffe“ nach Art. 12a, Abs. 4 GG nicht zu der Art von Ungleichbehandlun-

26 Koalitionsvertrag 2005, a.a.O. (Anm. 1), S. 133.

gen gehöre, die dem Schutz von Frauen dienen.²⁷ Der Bundestag änderte daraufhin am 27. Oktober 2000 den letzten Satz von Art. 12a, Abs. 4 GG in „Sie dürfen auf keinen Fall zum Dienst mit der Waffe verpflichtet werden“ und verschaffte Frauen somit seit Anfang 2001 die Möglichkeit, freiwillig in allen Truppenteilen Dienst zu leisten.²⁸ Dadurch verlagerte sich diese Konfliktlinie jedoch auf die Frage, ob eine konsequente Anwendung des Gleichheitsprinzips nicht erfordere, entweder nun auch die Wehrpflicht für Frauen einzuführen oder sie für Männer aufzuheben. Ein Wehrpflichtiger, der mit Bezug auf die Gleichbehandlungsrichtlinie der EU vor dem Europäischen Gerichtshof gegen seine Einberufung klagte, scheiterte damit – allerdings weil sich der EuGH für Fragen der Wehrpflicht und der Landesverteidigung nicht zuständig erklärte.²⁹

Alle drei hier betrachteten Konfliktlinien betreffen die Ausgestaltung der Wehrpflicht und deren Wahrnehmung durch die Betroffenen sowie die Gesellschaft insgesamt. Von ihnen ließen sich die Gleichstellung der Zivildienstleistenden wie auch die Zulassung von Frauen zu allen Tätigkeitsfeldern der Streitkräfte durch die hier genannten Verwaltungsmaßnahmen nach und nach so regeln, dass die jeweiligen Konfliktpotenziale weitgehend marginalisiert sind. Bei dem Problem der Einberufungsgerechtigkeit für Männer ist dies hingegen angesichts der Diskrepanz zwischen errechneter und wahrgenommener Wehrgerechtigkeit, vor allem aber wegen des künftig weiter absinkenden Bedarfs an Wehrpflichtigen nicht zu erwarten. Aufgrund dieser Tatsache trat in den letzten Jahren eine weitere Konfliktlinie in Erscheinung. In ihr geht es um die Frage, ob es angesichts der veränderten Aufgabenstellung der Bundeswehr noch zweckmäßig ist, Wehrpflichtige einzuziehen. Sie wird im folgenden Kapitel näher erörtert.

4. Die Wehrpflicht als Hemmfaktor der Militärreformen 1990-2004

Nach 1990 kam es in den meisten europäischen Staaten zu einschneidenden Veränderungen im Militärsektor. Drei Gründe waren dafür ausschlaggebend: Erstens erlaubte der Wegfall der Ost-West-Konfrontation deutliche Kürzungen des Streitkräfteumfangs. Er ermöglichte zweitens, die Staatshaushalte zu entlasten und den Steuerbürgern etwas von

27 Vgl. Berthold Meyer, Wehrpflicht am Ende – Freie Berufswahl und freiwillige Dienste als Alternative, Frankfurt (HSFK-Standpunkte) Nr. 2, 2000, S. 1ff.

28 Der Anteil der Soldatinnen in der Bundeswehr beträgt bisher erst 5,2 Prozent und liegt damit im unteren Drittel aller NATO-Armeen, an deren Spitze Slowenien mit 19,2, die USA mit 15,4 und sechs weitere Länder mit 10 und mehr Prozent stehen. Vgl. Cordula Dittmer/Anne Mangold, Die Integration von Frauen in die europäischen Streitkräfte – das Militär zwischen internationalem Recht und nationaler Sicherheitspolitik, in: Anette Jünemann/Carmen Klement (Hg.), Die Gleichstellungspolitik in der Europäischen Union, Baden-Baden (Nomos) 2005, S. 68.

29 Vgl. EuGH, Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 11. März 2003.

der erhofften Friedensdividende zukommen zu lassen. Drittens aber begannen sich am Rande und außerhalb Europas vorwiegend innerstaatliche Konflikte blutig zu entladen, denen entweder mit kleineren, aber professionell operierenden Militäreinheiten Einhalt zu gebieten war, oder bei denen Waffenstillstände und Wiederaufbaumaßnahmen militärgestützt abgesichert werden sollten, was ebenfalls Professionalität, wenn auch mit anderer Akzentsetzung verlangte. Für beides waren strukturelle Änderungen der Streitkräfte erforderlich, was in einer Reihe von Staaten durch den Verzicht auf die Wehrpflicht eingeleitet wurde.

Das vereinigte Deutschland nahm bei den Kürzungen schon deshalb eine Vorreiterrolle ein, weil der die Vereinigung ermöglichende Zwei-plus-Vier-Vertrag vorschrieb, die Personalstärke der Bundeswehr von Oktober 1990 bis Ende 1994 von 495.000 auf 370.000 Soldaten zu reduzieren und die zu diesem Zeitpunkt noch 90.000 Mann umfassende Nationale Volksarmee (NVA) der DDR aufzulösen, von der 18.000 politisch unbedenkliche Soldaten in die Bundeswehr übernommen werden sollten. Anders verhielt es sich mit Blick auf die Bemühungen, die Armee strukturell zu reformieren. Hierbei erwies sich, wie in diesem Kapitel zu zeigen sein wird, das Festhalten an der Wehrpflicht als retardierendes Moment.

In der ersten Umbauphase gab es ein durchaus plausibles Argument, weiterhin Wehrpflichtige einzuziehen und auszubilden: Die damalige Bundesregierung von CDU/CSU und FDP sah in Übereinstimmung mit der SPD hierin eine Chance, in großer Zahl Jugendliche aus den neuen und den alten Bundesländern über einen Lern- und Arbeitszusammenhang mit einander in Kontakt zu bringen und so die gesellschaftliche Integration zu fördern. Soweit es dabei darum ging, einer bis dahin gegen die Bundesrepublik und ihr demokratisches System gerichtete politische Sozialisation durch persönliches Kennenlernen entgegenzuwirken, hätte dies spätestens 2000, nachdem acht bis zehn Jahrgänge den Grundwehrdienst abgeleistet hatten, als erledigt angesehen werden müssen.

Noch im Jahr der Einheit zeigte sich, dass sich die Aufgaben der Bundeswehr nicht nur durch den Wegfall des Ost-West-Konflikts grundlegend ändern würden: Während des Zweiten Golfkrieges hatte sich die Bundesregierung 1990/91 noch den Wünschen, Militäreinheiten an den Golf zu entsenden, unter Verweis auf eine enge Auslegung des Art. 24, Abs. 2 GG entziehen können. Deutschland blieb zwar in diesem Krieg nicht neutral, sondern zahlte sogar einen zweistelligen Milliardenbetrag in die alliierte Kriegskasse. Nachdem dies jedoch von Meinungsführern unter den Alliierten als Flucht in die „Scheckbuchdiplomatie“ kritisiert wurde, entschloss sich die Bundesregierung, die militärische Zurückhaltung aufzugeben. Dieser Einstellungswandel wurde dadurch begünstigt, dass sie die Auffassung vertrat, das größer gewordene Deutschland habe international eine wichtige Rolle zu spielen, wofür sie einen Ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen anstrebte. Um diesen zu erreichen, sei es nützlich, sich an Blauhelm-Missionen und ähnlichen Einsätzen zu beteiligen.

So entsandte die Bundesmarine nach dem Waffenstillstand im Frühjahr 1991 Minensuchboote in den Persischen Golf, darüber hinaus beteiligten sich deutsche Flugzeuge an den UNO-Inspektionen im Irak. Ab Mai 1992 engagierte sich die Bundeswehr im Rahmen von UNTAC in Kambodscha mit Sanitätssoldaten. Diese teils humanitär, teils auch frie-

densfördernd zu deutenden „Out-of-area“-Einsätze wurden von der deutschen Öffentlichkeit positiv bewertet.³⁰ Das ermunterte Verteidigungsminister Volker Rühle (CDU) zu weiteren Verpflichtungen dieser Art: ab August 1992 mit einer von der Luftwaffe eingerichteten Luftbrücke und ab August 1993 mit insgesamt 2.300 Soldaten bei der UNOSOM II-Mission in Somalia.

Insbesondere gegen diesen Einsatz klagten die Fraktionen von FDP, Grünen und SPD vor dem Bundesverfassungsgericht, weil er ohne parlamentarische Zustimmung zustande gekommen war. Das Gericht entschied daraufhin am 12. Juli 1994, „out-of-area“-Einsätze im Rahmen der Vereinten Nationen wie der NATO seien dann verfassungskonform, wenn sie „strikt auf die Friedenswahrung verpflichtet“ seien und für sie eine „grundsätzlich vorherige – konstitutive Zustimmung des Deutschen Bundestages“ eingeholt worden sei.³¹ Diese Klarstellung legte den Grundstein für den Wandel der Bundeswehr von einer den Verteidigungsfall trainierenden Truppe zu einer weltweit operierenden „Armee im Einsatz“.

Der Verteidigungsminister hatte – dem Karlsruher Urteil vorgehend – schon am 4. April 1994 ein Weißbuch vorgelegt, das im Zusammenhang mit der Aufgabenerweiterung der Bundeswehr erstmals die Begriffe „Hauptverteidigungskräfte“ und „Krisenreaktionskräfte“ als Unterscheidungsmerkmal für den Präsenzgrad bestimmter Teile des Heeres, aber auch für eine Aufgabenteilung verwandte.³² „Krisenreaktionskräfte“ sollten „kurzfristig zusammen mit Verbündeten und Partnern zur Bewältigung der wahrscheinlichen internationalen Krisen und Konflikte“ beitragen. „Hauptverteidigungskräfte“ sollten hingegen für den „unwahrscheinlichen Fall“ der Landes- und Bündnisverteidigung bereit stehen.³³

Diese Aufteilung präziserte der Minister wenige Tage nach der Urteilsverkündung in einer „Konzeptionellen Leitlinie“ für die Bundeswehrplanung. Darin wird betont, von den mindestens 50.000 Mann umfassenden Krisenreaktionskräften werde ein so hohes Maß an Verfügbarkeit und Professionalität verlangt, dass sie „überwiegend aus Zeit- und Berufssoldaten bestehen“ müssten. Die „Leitlinie“ ließ aber den Dienst von Wehrpflichtigen in diesen Einheiten zu, „wenn sie sich bei Dienstantritt bereit erklären, für alle Krisenreaktionsaufträge zur Verfügung zu stehen“ und „mindestens zwölf Monate dienen“.³⁴ Sofern

30 Hans-Viktor Hoffmann, *Demokratisches Meinungsbild in Deutschland zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik* 1993, Strausberg (AIK) 1994, S. 148ff.

31 Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994, Ziffern 5b) und 3a). Dazu ausführlicher Meyer, Berthold, *Von der Entscheidungsmündigkeit zur Entscheidungsmündigkeit? Nach zehn Jahren Parlamentsvorbehalt für Bundeswehreinsätze naht ein Beteiligungsgesetz*, Frankfurt/M. (HSFK-Report) Nr. 4, 2004.

32 Bundesministerium der Verteidigung (Hg.), *Weißbuch 1994 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr*, Bonn (BMVg) 1994, S. 91ff.

33 Bundesministerium der Verteidigung, a.a.O. (Anm. 32), S. 89.

34 Bundesministerium der Verteidigung, *Konzeptionelle Leitlinie* (1994), zit. nach BPA *Stichworte zur Sicherheitspolitik* 9/94, S. 46.

sie diese freiwillige Verpflichtung für nicht mehr als 23 Monate eingingen, würden sie – trotz einer während dieses Dienstabschnittes wesentlich besseren Vergütung – weiterhin als „Wehrdienstleistende“ geführt, aber als „freiwillig länger Dienende“ (FWDL) klassifiziert. Wer sich hingegen freiwillig für 24 Monate oder länger verpflichtete, galt als „Soldat auf Zeit“.³⁵

Die Einführung der neuen Begriffe „Hauptverteidigungskräfte“ und „Freiwillig länger dienende Wehrdienstleistende“ zeigt, wie schwer sich die Führung der Bundeswehr in dieser Übergangszeit damit tat, die notwendigen Konsequenzen aus der veränderten Weltlage zu ziehen und dies der Öffentlichkeit zu vermitteln. Der eine Begriff suggerierte, dass die Bundeswehr nach wie vor hauptsächlich dem in Art. 87 a, Abs. 1 GG genannten Ziel der Verteidigung verpflichtet sei. Dementsprechend wurde diesem Teil der Streitkräfte auch der weitaus größte Teil des Personals, vor allem aber die Grundwehrdienstleistenden zugewiesen, obwohl der Verteidigungsfall im Weißbuch mehrfach als unwahrscheinlich bezeichnet wurde. Der andere Begriff ist dem Bemühen geschuldet, das Entstehen einer Zwei-Klassen-Armee oder die Aufspaltung der Streitkräfte in eine Interventionsarmee und eine Heimatschutztruppe durch die Verwendung eines gemeinsamen Begriffes zu verhindern. Dabei sollte die nunmehr fiktive Gesamtgröße der Wehrdienstleistenden als Scharnier zwischen den beiden Teilen der Truppe fungieren.

Da jedoch die im bis dahin üblichen Sinne Grundwehrdienstleistenden von der „Leitlinie“ den „Hauptverteidigungskräften“ zugewiesen und ihre Dienstzeit sogar von 12 auf 10 Monate verkürzt wurde, war zugleich klar, dass sie nicht mehr gründlich genug ausgebildet werden konnten, um in Krisen- und anderen Kampfsituationen eingesetzt zu werden. Da sie als Nicht-Freiwillige auch gar nicht in solche Einsätze geschickt werden, sondern die dort Tätigen nur von Deutschland aus unterstützen sollten, war das Ausbildungsdefizit für die Planer offenbar hinzunehmen. Erst recht, weil sie davon ausgingen, dass der für ihre Ausbildung offiziell maßgebliche Verteidigungsfall höchst wahrscheinlich nicht eintreten würde. Doch damit stellte sich die Frage, weshalb es unter diesen Bedingungen noch länger erforderlich sein sollte, 180.000 bis 190.000 männliche Angehörige eines Jahrganges³⁶ einzuziehen und trotz knapper Mittel einen erheblichen Teil des Stammpersonals dafür abzustellen, diese jungen Männer zehn Monate lang auf die eine oder andere Weise zu „betreuen“.

Dementsprechend mahnte Bundespräsident Roman Herzog beim vierzigjährigen Bestehen der Bundeswehr 1995 vor den Kommandeuren der Streitkräfte:

„Die Wehrpflicht ist ein so tiefer Eingriff in die individuelle Freiheit des jungen Bürgers, dass ihn der demokratische Rechtsstaat nur fordern darf, wenn es die *äußere Sicherheit des Staates*

35 Die Bundeswehr unterscheidet zwischen Zeit- und Berufssoldaten: Beide sind freiwillig bei der Bundeswehr, aber der „Soldat auf Zeit“ verpflichtet sich nur für maximal 15 Jahre, um anschließend einen zivilen Beruf zu ergreifen. Für die Bundeswehr hat dies den Vorteil, immer wieder über junge und körperlich besonders leistungsfähige länger dienende Soldaten verfügen zu können.

36 Diese Zahl nennt das Weißbuch 1994, a.a.O. (Anm. 32), S. 97.

wirklich gebietet. Sie ist also kein allgemeingültiges ewiges Prinzip, sondern sie ist auch abhängig von der konkreten Sicherheitslage. Ihre Beibehaltung, Aussetzung oder Abschaffung und ebenso die Dauer des Grundwehrdienstes *müssen sicherheitspolitisch begründet werden können*.

Gesellschaftspolitische, historische, finanzielle und streitkräfteinterne Argumente können dann ruhig noch als Zusätze verwendet werden. Aber sie werden im Gespräch mit dem Bürger nie die alleinige Basis für Konsens sein können. Wehrpflicht glaubwürdig zu erhalten, heißt also zu erklären, weshalb wir sie trotz des Wegfalls der *unmittelbaren äußeren Bedrohung* immer noch benötigen.³⁷

Die hier hervorgehobenen Passagen zeigen, dass die von Herzog vermisste zeitgemäße sicherheitspolitische Begründung der Wehrpflicht auf eine vom Bürger einsehbare Bedrohung bezogen sein sollte, die eine Verteidigung gegen äußere Angriffe erforderlich mache. Diese blieb indes auch weiterhin aus.

Noch während Rühes Amtszeit sank der Umfang der Bundeswehr – vor allem aus finanziellen Gründen – von den zunächst vorgesehenen 370.000 weiter auf 338.000 Soldaten. Dieser Abbau konnte angesichts des zunehmenden Bedarfs für Auslandseinsätze³⁸ nur zu Lasten der Hauptverteidigungskräfte erfolgen, was einen überproportionalen Rückgang bei den Plätzen für Wehrpflichtige zur Folge hatte. Deshalb sollte die erwähnte Kürzung der Grundwehrdienstzeit vor allem der Wehrgerechtigkeit dienen.

Als es im Herbst 1998 zur Bildung einer rot-grünen Koalition kam, bestand zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen Dissens über die Wehrpflicht, die nach Auffassung der Grünen ausgesetzt werden sollte. Beide Parteien beschlossen daher in ihrer Koalitionsvereinbarung vom 20. Oktober 1998, eine Kommission zur Begutachtung der Lage und Zukunft der Bundeswehr einzusetzen. Das erlaubte, die Entscheidung über ihren Dissens mindestens bis zur Vorlage von deren Ergebnissen zu vertagen. Verteidigungsminister Rudolf Scharping (SPD) berief die Kommission im April 1999 unter Vorsitz des ehemaligen Bundespräsidenten Richard von Weizsäcker. Sie legte – fast ein Jahr nachdem die Bundeswehr sich zusätzlich zu den erwähnten Einsätzen mit mehr als 4.500 Soldaten an der KFOR-Friedenstruppe im Kosovo beteiligte – am 23. Mai 2000 eine ernüchternde Bestandsaufnahme vor: „Die Bundeswehr des Jahres 2000 ist ... nicht im Gleichgewicht. Sie ist zu groß, falsch zusammengesetzt und zunehmend unmodern. In ihrer heutigen Struktur hat die Bundeswehr keine Zukunft. Die Wehrform produziert zu große Personalmengen bei gleichzeitig zu schwachen Einsatzkräften. Die derzeitigen Haushaltsan-

37 Herzog, Roman: Vierzig Jahre Bundeswehr – Bilanz und Perspektiven. Bundespräsident Roman Herzog vor der 35. Kommandeurtagung der Bundeswehr in München am 15. November 1995, in: Bulletin vom 21. November 1995, S. 943, Hervorhebungen B.M.

38 In diese Zeit fiel vor allem der Beginn der zunächst IFOR-, später SFOR und inzwischen EUFOR genannten Mission zur Umsetzung des Dayton-Abkommens für Bosnien und Herzegowina, an der sich die Bundeswehr in den ersten Jahren mit 4.000 Soldaten beteiligte.

sätze erlauben in der heutigen Struktur und Wehrform keine hinreichende Modernisierung.“³⁹

Konsequent überschrieb die Kommission daher den Tenor ihrer Forderungen mit „Erneuerung von Grund auf“. Allerdings traute sich ihre Mehrheit nicht, diesen Anspruch auch durchzuhalten: Das Strukturmodell, auf das sich zwei Drittel ihrer Mitglieder verständigten, hätte die Bundeswehr auf 240.000 Soldaten verkleinert, dabei aber einen auf 30.000 Mann verringerten Anteil von Wehrpflichtigen behalten.⁴⁰ Die sicherheitspolitische Begründung dafür, warum Deutschland anders als „viele unserer wichtigsten Verbündeten“ diese Wehrform beibehalten solle, fiel höchst vage aus: „Angesichts vieler Ungewissheiten (muss) jede neue Struktur bei der Ausrichtung auf die wahrscheinlichste Aufgabe der Krisenreaktion – zum Zwecke der Landes- und Bündnisverteidigung und in der Erfüllung internationaler Verpflichtungen – hinreichend flexibel sein ..., um auf unerwartete Entwicklungen angemessen reagieren zu können.“⁴¹ Nur sechs Kommissionsmitglieder waren in einem „Abweichenden Votum“ bereit, den Systemwechsel zu Freiwilligenstreitkräften von 220.000 Soldaten und die Aussetzung der Wehrpflicht nach einer Übergangszeit von vier bis sechs Jahren zu fordern. Dabei kritisierten sie am Mehrheitsmodell vor allem, dass es der Wehrgerechtigkeit nicht genüge.⁴²

Keines der beiden in der Kommission entwickelten Konzepte kam zum Zuge. Vielmehr berief Scharping den bisherigen Leiter des Planungsstabs im Verteidigungsministerium, Harald Kujat, zum Generalinspekteur und gab ihm die Möglichkeit, ein von seinem Stab parallel erarbeitetes Modell umzusetzen, das nur eine Absenkung des Umfangs der Streitkräfte auf insgesamt 285.000 Soldaten anstrebte und an der Wehrpflicht nicht rüttelte.⁴³ Es verkürzte den Grundwehrdienst zum 1. Januar 2002 auf neun Monate, wobei angeboten wurde, den Dienst in sechs Monaten plus zweimal sechs Wochen abzuleisten, um den Dienst für junge Männer, die zwischen ihrem Abitur und dem geplanten Studienbeginn eine Lücke von einem halben Jahr nutzen wollen, attraktiver zu machen. Dieses Angebot nahmen jedoch nur wenige tausend Wehrpflichtige wahr.

Als der SPD-Fraktionsvorsitzende Peter Struck kurz vor der Bundestagswahl 2002 das Verteidigungsressort übernahm, bekannte er sich sofort zur Wehrpflicht. Da die Grünen noch immer für deren Aufhebung eintraten, war es bei der Koalitionsvereinbarung der zweiten rot-grünen Regierung im Herbst 2002 wiederum erforderlich, einen Formelkompromiss in dieser Frage zu finden. Er bestand in der Absichtserklärung, noch vor Ende der Legislaturperiode zu überprüfen, ob weitere Strukturanpassungen oder Änderungen bei

39 Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr, Bericht der Kommission an die Bundesregierung, Berlin, 23. Mai 2000, S. 13.

40 Gemeinsame Sicherheit, a.a.O. (Anm. 39), S. 15f.

41 Gemeinsame Sicherheit, a.a.O. (Anm. 39), S. 59.

42 Gemeinsame Sicherheit, a.a.O. (Anm. 39), Abweichendes Votum, S. 147ff.

43 Harald Kujat, Reform der Bundeswehr. Sachstand und Perspektiven, in: Europäische Sicherheit Nr. 2, 2002, S. 12 ff.

der Wehrverfassung notwendig seien. Hierzu kam es auf Grund der vorgezogenen Neuwahlen nicht mehr, doch wurden zwischenzeitlich weitere Reformschritte eingeleitet, ohne die Wehrverfassung zu ändern.

Schon am 5. Dezember 2002 hatte Struck öffentlich eingeräumt, der klassische Verteidigungsauftrag der Bundeswehr sei nicht mehr realistisch, bisherige Vorkehrungen für den Verteidigungsfall einschließlich der Mobilmachungsfähigkeit würden nicht mehr benötigt, stattdessen müssten Struktur und Ausrüstung optimal auf Auslandseinsätze vorbereitet werden, trotzdem sei die Wehrpflicht „unabdingbar“.⁴⁴ Am 21. Februar 2003 hatte er dann seine Reformpläne mit der Formel begründet, „Deutschland wird auch am Hindukusch *verteidigt*“, deshalb müssten sich „alle Projekte und Vorhaben der Bundeswehr sich daran messen lassen“.⁴⁵ Dabei war unklar geblieben, ob er den Begriff der Verteidigung nur deshalb gewählt hatte, weil es nicht als politisch korrekt galt, von einer Vertretung deutscher Interessen mit militärischen Mitteln zu sprechen, oder ob er damit pro forma Art. 87 a, Abs. 1 GG Rechnung tragen wollte, um der Fortbestand der Wehrpflicht legitimieren zu können, obwohl keine regulären Wehrdienstleistenden an den Hindukusch oder in sonstige Auslandseinsätze geschickt werden sollten.

In den „Verteidigungspolitischen Richtlinien“ vom 21. Mai 2003 wurde die Wehrpflicht schließlich bis auf weiteres festgeschrieben. Auch dabei gelang es dem Ministerium nicht, hierfür eine plausible sicherheitspolitische Begründung zu liefern, wie sie Bundespräsident Herzog 1995 gefordert hatte: „Die Wehrpflicht bleibt in angepasster Form für die Einsatzbereitschaft, Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Bundeswehr unabdingbar. Der Schutz Deutschlands und seiner Bürgerinnen und Bürger einschließlich der Befähigung zur Rekonstitution sowie die eventuelle Unterstützung bei Naturkatastrophen und Unglücksfällen begründen auch künftig – neben anderen Gründen – die allgemeine Wehrpflicht.“⁴⁶ Von diesen Behauptungen ist zumindest die der Wirtschaftlichkeit mehr als fragwürdig. Darüber hinaus wird jedoch gar nicht erst versucht zu begründen, warum eine nur aus freiwilligen Zeit- und Berufssoldaten bestehende Armee nicht in der Lage sein sollte, die genannten Leistungen zu erbringen.

Die von Generalinspekteur Wolfgang Schneiderhan zum Jahreswechsel 2003/04 präsentierte und inzwischen ein Stück weit umgesetzte „Konzeption und Weiterentwicklung der Bundeswehr“ wird das Profil der Streitkräfte weiter zugunsten ihrer Fähigkeit zu Auslandseinsätzen verändern. Die bis 2010 nur noch 250.000 Soldaten umfassende Armee soll aus 35.000 Eingreifkräften (für die Beteiligung an der NATO-Response-Force und an der EU-Eingreiftruppe), 70.000 Stabilisierungskräften (für längerfristige friedenserhaltende Einsätze wie auf dem Balkan oder in Afghanistan) und rund 137.500 Unterstützungskräften

44 Vgl. FAZ vom 6. Dezember 2002, S. 1.

45 Bundesverteidigungsminister Dr. Peter Struck anlässlich der Pressekonferenz zum Thema „Weiterentwicklung der Reform“ am 21. Februar 2003, Hervorhebung B.M.; www.bmvg.de/archiv/reden/minister/030221_planungsweisungen_gi.phb,

46 Verteidigungspolitische Richtlinien vom 21. Mai 2003, Berlin 2003, Zf. 16, S. 5.

ten (die hauptsächlich von Deutschland aus die im Ausland befindlichen Kräfte logistisch unterstützen) bestehen, auf die alle bisherigen Teilstreitkräfte aufgeteilt werden. Dabei wird der Anteil der Grundwehrdienstleistenden, der 1990 noch 45 Prozent ausmachte, auf unter 15 Prozent sinken.

Die absehbare Marginalisierungstendenz veranlasste die FDP-Fraktion einen Antrag zur Aussetzung der Wehrpflicht⁴⁷ in den Bundestag einzubringen, über den am 24. September 2004 entschieden wurde. Dabei stimmte außer den liberalen Abgeordneten niemand dafür, denn obwohl die Grünen und Abgeordnete der SPD ebenfalls für eine Aussetzung sind, übten sie sich in Koalitionsdisziplin.⁴⁸

Fasst man die Entwicklung seit der deutschen Vereinigung bis zum Ende der rot-grünen Koalition zusammen, so ergibt sich folgendes Bild: Zwar wurde die Bundeswehr auf etwa 50 Prozent ihres Umfangs von 1990 verringert und dabei fortlaufend reformiert. Auch änderte sich ihr Aufgabenprofil vollkommen. Aber all das vollzog sich um die erratisch stehen gebliebene Säule der Wehrpflicht herum, an der nicht gerüttelt werden durfte. Positionsdifferenzen um dieses Relikt aus der Zeit der Massenarmeen gab es zwar fortwährend, und zwar sowohl unter dem Aspekt der Wehrgerechtigkeit als auch, weil man z. B. in der Weizsäcker-Kommission erkannte, dass sie sich mehr und mehr als ein Hemmfaktor für einen effektiven Umbau der Streitkräfte erwies. Doch es „geling“ auf der politischen Ebene im Sinne der Konfliktverwaltung immer wieder, die Kontroverse auf dem Wege der Koalitionsvereinbarung und Kommissionsbildung zu vertagen, und auf der praktischen Ebene durch Verringerung des Anteils und Einschränkung des Aufgabenfeldes regulärer Wehrpflichtiger sowie Verkürzung ihrer Dienstzeit zu verwalten. Allerdings wurden dadurch über all die Jahre hinweg Ressourcen verschwendet, welche der Bundeswehr zur Anpassung ihrer Ausrüstung an das neue Aufgabenprofil und damit zur Effizienzsteigerung benötigt hätte.⁴⁹

Da sich die neue große Koalition zur Wehrpflicht bekennt, ist für die nächsten Jahre keine Änderung der Wehrform zu erwarten. Es sind aber auch keine Argumente in Sicht, die zu ihrer sicherheitspolitischen Rechtfertigung ergiebiger wären als die „vielen Ungewissheiten“ und „unerwarteten Entwicklungen“, von denen die Mehrheit der Weizsäckerkommission sprach. Die tatsächlichen Herausforderungen für die heutige Sicherheitslage, wie sie im Streben einiger Problemstaaten nach Atomwaffen und anderen Massenvernichtungsmitteln, dem inneren Zerfall anderer Staaten, den hieraus wie aus anderen Ursachen resultierenden interkontinentalen Fluchtbewegungen sowie den möglicherweise auch Deutschland nicht verschonenden Aktivitäten international operierender Terroristen zum Ausdruck kommen, eignen sich alle nicht zur Begründung dafür, einen kleinen Prozent-

47 Bundestagsdrucksache 15/1357.

48 Dies wird aus einer persönlichen Erklärung mehrerer Abgeordneter der Bündnisgrünen deutlich, zit. bei Zentralstelle KDV, Bericht 2004, a.a.O. (Anm. 25), S. 2.

49 Vgl. zu den Effizienzdefiziten Jürgen Groß/Berthold Meyer, Unter Ächzen und Stöhnen – Die Bundeswehr im Einsatz, in: Ulrich Ratsch et al. (Hg.), Friedensgutachten 2005, Münster (Lit) 2005, bes. S. 213ff.

satz eines jeden Jahrgangs zum Wehrdienst einzuberufen. Vielmehr kann einigen von ihnen nur mit hervorragend ausgebildeten und geübten Spezialisten, anderen hingegen überhaupt nicht mit militärischen Mitteln begegnet werden.

Wenn es schon keine triftigen sicherheitspolitischen Gründe mehr für die Beibehaltung der Wehrpflicht gibt, könnten jedoch andere ernst zu nehmende Argumente gegen deren Aussetzung sprechen. Diese sollen im Folgenden untersucht werden.

5. Dienstpflicht oder Berufsarmee – brauchbare Alternativen?

Die meisten Diskussionen über Alternativen zur Wehrpflicht haben jeweils nur eine Hälfte des Begriffes Wehr-Pflicht im Blick. Für die einen stehen die *Armee* und deren Optimierung im Mittelpunkt. Sie sagen, um die Effektivität des Militärapparates aufrechtzuerhalten oder zu steigern, sollte die Bundeswehr ähnlich wie andere NATO-Streitkräfte in eine Berufsarmee umgewandelt werden. Ein positiver Nebeneffekt eines solchen Systemwechsels bestünde darin, dass sich mit ihm das Problem der Wehrgerechtigkeit nicht mehr stelle. Die anderen sehen in der *Ableistung einer Pflicht* einen Wert an sich und etwas, das die Bürgerinnen und Bürger dem Staat als eine Art Gegenleistung für die ihnen zugesicherten Rechte zu erbringen hätten. Für sie bietet sich daher die allgemeine Dienstpflicht als Zukunftsmodell an, nicht zuletzt, weil sie das Problem der Wehrgerechtigkeit sozusagen nach der Rasenmähermethode löst. Im Folgenden soll das Für und Wider dieser Modelle betrachtet werden.

5.1 Die allgemeine Dienstpflicht – Holzweg statt Ausweg

Schon 1974 titelte der Publizist Sebastian Haffner im „stern“ griffig „Wenn alle dienen, ist allen gedient“ und forderte unter dieser Parole eine allgemeine Dienstpflicht für Männer und Frauen.⁵⁰ Diese, weniger auf die Verteidigung als auf den Dienst an der Gesellschaft abhebende Forderung durchzieht in verschiedenen Varianten die Diskussionen um den Fortbestand der Wehrpflicht und wird auch als ein Ausweg aus den Dilemmata der Wehr- und Dienstgerechtigkeit angesehen. So schrieb der CDU-Abgeordnete Otto Hauser: „Der Weg aus dem Dilemma der Wehr- und Dienstungerechtigkeit gelingt nur, wenn zunächst einmal alle Wehrdienstfähigen und sämtliche anerkannten Kriegsdienstverweigerer Dienst leisten. Das ist aber nicht genug. Vielmehr muss auch das Potenzial der untauglich gemusterten, aber trotzdem arbeitsfähigen Bürger einer Dienstleistung zugeführt werden. Die

50 Sebastian Haffner, Wenn alle dienen, ist allen gedient, „stern“ Heft Nr. 40, 1974.

Lösung liegt in der allgemeinen Dienstpflicht, die ein Beschluss des Bundesfachausschusses für Sicherheit der CDU Deutschlands vom 4. Juni 1992 vorsieht.“⁵¹

Die so oder ähnlich von verschiedenen Politikern, zeitweilig auch aus der SPD und der FDP, in Betracht gezogene allgemeine Dienstpflicht⁵² ist allerdings verfassungswidrig und würde obendrein auf einen Holzweg führen. Dienstverpflichtungen, die über den Wehr- und Ersatzdienst hinausgehen, sind vom Grundgesetz auf den Verteidigungsfall und – soweit es sich um öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse handelt – auf polizeiliche und hoheitliche Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, die nur in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis erfüllt werden können, beschränkt worden (Art. 12a, Abs. 3 GG). Nicht ohne Grund steht dies in der Systematik des Grundgesetzes gleich hinter dem Artikel 12, der in Absatz 1 die Berufsfreiheit garantiert und in den Absätzen 2 und 3 Zwangsarbeit auf eine „herkömmliche, für alle gleiche öffentliche Dienstleistungspflicht“ sowie auf Fälle der „gerichtlich angeordneten Freiheitsentziehung“ beschränkt.

Daher hat sich nach Auffassung des Hamburger Rechtsprofessors Michael Köhler der Staat genau wie andere Nachfrager „für die Erfüllung partikulärer Dienstleistungsinteressen und -notwendigkeiten, pragmatischer Bedürfnisse ... gefälligst des Arbeitsmarktes zu bedienen“.⁵³ In ähnlicher Weise kommt sein Kölner Kollege Jost Pietzcker in einem Gutachten für den Bundestag über „Rechtsfragen der Einführung einer allgemeinen Dienstleistungspflicht“ zu dem Schluss: „Die gesetzliche Einführung eines sozialen Pflichtjahres wäre mit Art. 12 Abs. 2 GG unvereinbar, da es sich hierbei nicht um eine herkömmliche Dienstleistungspflicht handelt und da eine solche allgemeine Dienstleistungspflicht nicht der Spezialregelung des Art. 12a Abs. 1 GG unterfällt.“⁵⁴

Zwar könnten die Voraussetzungen für eine Einführung eines solchen Dienstes durch Verfassungsänderung geschaffen werden. Dies zu versuchen wäre wegen der dafür erforderlichen Zweidrittelmehrheit des Bundestages und des Bundesrates (Art. 79, Abs. 2 GG) selbst für die nun regierende große Koalition nicht einfach, da sie im Bundesrat die Zustimmung mehrerer Länder benötigte, in denen die FDP und/oder die Linke/PDS mit regieren, die beide bei aller Verschiedenheit kaum hierfür die Hand heben würden. Außerdem müsste in einem solchen Fall zwingend auch die nach Art. 12a, Abs. 4 GG gegebene Einschränkung von Dienstverpflichtungen von Frauen auf den Verteidigungsfall

51 Otto Hauser, Ende der Wehrpflicht – Beginn der Dienstpflicht? in: Europäische Sicherheit, Heft Nr. 4, 1994, S. 180.

52 Vgl. Ekkehard Lippert, Allgemeine Dienstpflicht als sicherheits- und sozialpolitischer Ausweg? in: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden (S+F), Jahrgang 13, Heft 2, 1995, S. 72-78.

53 Michael Köhler, Rechtsphilosophische und verfassungsrechtliche Implikationen der Diskussion um Pflichtdienste, Beiträge zur Lehre und Forschung, Nr. 7/94, hg. von der Führungsakademie der Bundeswehr, Fachgruppe Sozialwissenschaften, 1994, S. 5.

54 Jost Pietzcker, Rechtsfragen der Einführung einer allgemeinen Dienstleistungspflicht, Ausarbeitung 450/91 für die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Bonn, 1991, S. 53.

aufgehoben werden,⁵⁵ was zur Konsequenz hätte, dass für ca. 400.000 Frauen pro Jahrgang Dienstplätze geschaffen werden müssten.

Juristisch umstritten ist indessen, inwieweit die einschlägigen internationalen Abkommen zum Verbot der Zwangs- und Pflichtarbeit, die nach Artikel 25 GG Vorrang vor einfachen deutschen Gesetzen haben, der Einführung eines Pflichtjahres entgegenstehen. Obwohl Pietzcker dies grundsätzlich verneint, räumt er ein, je nach Ausgestaltung des Pflichtjahres könnte das Übereinkommen Nr. 105 der Internationalen Arbeits-Organisation (ILO) Probleme aufwerfen: „Sicher auszuschließen sind ... Arbeitspflichten zum Zwecke konjunktureller Ankurbelung der Wirtschaft oder zur Schaffung von Wettbewerbsvorteilen deutscher Unternehmen. Dienstpflichten zum Abbau bestehender Arbeitskräftedefizite im Krankenpflegebereich, bei der Betreuung sozialer Randgruppen oder beim Ausbau von Umweltschutz stellen einen Grenzbereich dar.“⁵⁶

Bevor der Gesetzgeber aber versucht sein könnte, das Problem der Wehr- und Dienstgerechtigkeit in einem weiteren Schritt der Konfliktverwaltung dadurch zu bewältigen, dass er eine allgemeine Dienstpflicht einführt, sollte er einige praktische Überlegungen bedenken, die es generell, aber auch gerade zur Linderung des Pflegenotstands nicht geraten erscheinen lassen, alle jungen Bürgerinnen und Bürger in die Pflicht zu nehmen.

Zunächst einmal wäre zu untersuchen, ob es für jährlich ca. 800.000 zu einem Dienst zu verpflichtende Männer und Frauen überhaupt genügend im weitesten Sinne soziale Tätigkeiten gäbe, um sie ein Jahr oder wenigstens neun Monate lang individuell und volkswirtschaftlich sinnvoll zu beschäftigen.⁵⁷ Dabei ist zu berücksichtigen, dass dadurch keine regulären Arbeitskräfte, die bisher solche Dienstleistungen erfüllen, verdrängt oder daran gehindert werden dürfen, für den Erhalt ihres Arbeitsplatzes oder eine Verbesserung ihrer meist bescheidenen Einkommen notfalls zu streiken. Außerdem sollten Menschen, die aufgrund ihrer geringen Bildungsvoraussetzungen nur für Hilfsdienste eingesetzt werden können und es deshalb ohnehin auf dem Arbeitsmarkt schwer haben, nicht ihrer Einstellungschancen beraubt werden, weil Dienstverpflichtete unterzubringen sind. Vor dem Horizont eines Millionenheeres von Langzeitarbeitslosen, die über „Ein-Euro-Jobs“ in den regulären Arbeitsmarkt re-integriert werden sollen, wäre es geradezu grotesk, wenn solche jetzt im Pflegebereich angebotenen Tätigkeiten künftig zuerst Dienstverpflichteten zugewiesen werden müssten.

Eine Konsequenz des Mangels an geeigneten Plätze für Dienstverpflichtete könnte sein, die Dauer des Dienstes auf deutlich weniger als ein Jahr festzulegen, um möglichst alle

55 Pietzcker verweist diesbezüglich auf die Unvereinbarkeit der einfach-gesetzlichen Einführung eines sozialen Pflichtjahres nur für Männer mit Art. 3, 2 und 3 GG, hält allerdings eine dahingehende Verfassungsänderung ebenfalls für möglich, vgl. Pietzcker, a.a.O. (Anm. 54), S. 45.

56 Pietzcker, a.a.O. (Anm. 54), S. 51.

57 Vgl. Rolf P. Zimmermann, Allgemeine Dienstpflicht – eine Idee auf dem Prüfstand, in: Paul Klein/Rolf P. Zimmermann (Hg.), Die zukünftige Wehrstruktur der Bundeswehr. Notwendige Anpassung oder Weg zur Zwei-Klassen-Armee?, Baden-Baden (Nomos), 1997, S. 76.

einberufen zu können. Dann stellte sich jedoch zwingend die Frage, ob es nicht ein zu hoher Aufwand wäre, wenn die Dienstverpflichteten nach einer mehrmonatigen Ausbildungszeit das Gelernte nur noch zwei oder drei Monate im Einsatz nutzen könnten. Auch deshalb ist Ekkehard Lipperts schon vor zehn Jahren gestellte Frage berechtigt: „Kann die Volkswirtschaft es sich leisten, dass jeweils ein ganzer Jahrgang zwangsweise und nicht optimal – d.h. gemäß seinen erlernten Fähigkeiten und Fertigkeiten und so bald wie möglich – eingesetzt wird und damit auch längere Zeit keinen Beitrag zum Sozialprodukt leistet, sogar noch erhebliche Kosten verursacht?“⁵⁸

Alle diese pragmatischen Gesichtspunkte machen deutlich, dass es ein Irrglaube wäre, zu meinen, durch die allgemeine Dienstpflicht könne Wehr- oder Dienstgerechtigkeit produziert werden, ohne neue gesellschaftliche Probleme hervorzurufen. Davon abgesehen brächte die Organisation dieses Dienstes einen enormen Verwaltungs- und Kostenaufwand mit sich, der bei der aktuellen Haushaltslage der öffentlichen Kassen auch dann nicht zu bewältigen wäre, wenn er zwischen den verschiedenen Trägern aufgeteilt würde. Doch welche kommunale, landeseigene oder sonstige öffentliche Institution sollte zu einer Kostenübernahme für einen Dienst bereit sein, dessen Nutzen zweifelhaft wäre und der hauptsächlich geschaffen würde, um den Bund von einem Gerechtigkeitsproblem zu entlasten?

5.2 Eine sicherheitspolitische Dienstpflicht – Soldaten als Hilfspolizisten?

Wie eingangs erwähnt, hat der CSU-Vorsitzende Stoiber am 9. Oktober 2004 vor dem Sicherheitspolitischen Kongress seiner Partei den Übergang von der Wehrpflicht zu einer „sicherheitspolitischen Dienstpflicht“ angeregt. Er argumentierte damals, die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus könne zu Situationen führen, in denen die Polizei allein die innere Sicherheit nicht gewährleisten könne. Deshalb müsse die Bundeswehr über die Sicherung des Luftraumes hinaus in die Abwehr des Terrorismus eingebunden werden. Bis zu diesem Punkt entsprach sein Plädoyer einer Initiative, die er ein halbes Jahr zuvor auch im Namen der Länder Hessen, Sachsen und Thüringen zur Änderung der Artikel 35 und 87 a GG beim Bundesrat eingereicht hatte.⁵⁹ Doch danach ging er weit darüber hinaus, indem er ausführte, das so zu erweiternde Aufgabenspektrum der Bundeswehr habe Konsequenzen für die Wehrpflicht. Diese sei „als sicherheitspolitische Dienstpflicht neu zu definieren. Eine Überlegung könnte sein, die Wehrpflicht auf der Basis des Grundgesetzes weiter zu entwickeln. Dazu muss die Wehrpflicht als sicherheitspolitische Dienstpflicht für Männer gerecht und attraktiv ausgestaltet werden.“ Diese könnte dann „nicht nur bei der Bundeswehr, sondern insbesondere beim Zivil- und Katastrophen-

58 Lippert, a.a.O. (Anm. 52), S. 77.

59 Vgl. Gesetzesantrag der Länder Bayern, Hessen, Sachsen, Thüringen, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 35 und 87 a), Bundesrat, Drucksache 181/04 vom 5. März 2004.

schutz, aber auch beim Bundesgrenzschutz oder in Abstimmung mit den Ländern auch bei den Landespolizeien abgeleistet werden.“⁶⁰

Solche Gedankenspiele könnten nach dem von Verteidigungsminister Struck ausgerufenen Ende des traditionellen Verteidigungsauftrages manchem Abgeordneten – nicht nur in den Unionsparteien – angesichts terroristischer Bedrohungsszenarien wie sie gegenwärtig im Vorfeld der Fußballweltmeisterschaft an die Wand gemalt werden, als eine zusätzliche Legitimationsquelle für die Bundeswehr gefallen: Warum sollen unsere Soldaten nur im Ausland gegen Terroristen kämpfen und dies im Inland der personell wie von ihrer Ausrüstung her damit vielleicht überforderten Polizei überlassen? Sagt man hierzu ja, dann erscheinen solche Einsätze im Inneren schnell auch als Ausweg aus dem Begründungsnotstand für die Wehrpflicht: Da die Landesverteidigung der eigentliche Zweck der Wehrpflicht ist, scheint es nahe zu liegen, dass Wehrdienstleistende nicht nur ihre im Auslandseinsatz tätigen Kameraden logistisch unterstützen, sondern auch ihre Heimat und ihre Mitbürger vor Terroranschlägen schützen.

Was auf den ersten Blick wie eine zeitgemäße Ergänzung der von der Amtshilfe zwischen Bund und Ländern erfassten Tatbestände um den vor einem halben Jahrhundert noch nicht zu bedenkenden Terrorismus erscheint, erweist sich auf den zweiten als schwerwiegender Eingriff in die verfassungsmäßige Ordnung der Bundesrepublik Deutschland. Nach den Erfahrungen mit verbrecherischen Kompetenzüberschreitungen der Sicherheitsorgane während der Zeit des NS-Regimes hielt es der Verfassungsgeber bei Einführung der Bundeswehr aus gutem Grund für ratsam, die Organisationen für die innere und für die äußere Sicherheit strikt von einander zu trennen. Deshalb darf die Bundeswehr nach Art. 87 a, Abs. 2 GG außer zur Verteidigung nur so weit eingesetzt werden, wie das Grundgesetz es ausdrücklich zulässt. Zu diesen Fällen gehört nach Art. 35, Abs. 2, Satz 2 und Abs. 3, Satz 1 GG bei einer Naturkatastrophe oder einem besonders schweren Unglücksfall den Einsatz von Soldaten zur Amtshilfe. Das würde auch die Hilfe bei der Bewältigung der Folgen eines Terroranschlages einschließen. Soweit es ausschließlich darum ginge, bedürfte es keiner Verfassungsänderung.

Doch schon die Gesetzesinitiative der vier unionsgeführten Länder hatte den vorbeugenden Schutz ziviler Objekte im Sinn, bei dem „der Einsatz von Streitkräften ... die Polizei entlasten“ könnte.⁶¹ Dies erlaubt die gegenwärtige Fassung des Artikels 35 nicht. Wahrscheinlich müsste dafür auch Artikel 87 a, Abs. 2 GG geändert werden. Ob diese Initiative von der neuen Bundesregierung übernommen wird, hängt einerseits von der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Luftsicherheitsgesetz ab, andererseits aber auch

⁶⁰ Stoiber, a.a.O. (Anm 4), S. 10.

⁶¹ Gesetzesantrag, a.a.O. (Anm. 59), Problem und Ziel, S. 1.

davon, wie sie auf die verschiedenen Einsprüche,⁶² die es inzwischen gegen eine solche Kompetenzausweitung der Bundeswehr gibt, reagiert.

Doch würde eine Änderung dieser Artikel, wenn sie denn käme, quasi automatisch die Einführung einer sicherheitspolitischen Dienstpflicht nach sich ziehen, um das dann Erlaubte auch durchführen zu können? Automatisch nicht, denn dafür wäre ebenfalls eine Verfassungsänderung notwendig, für welche die notwendige Zweidrittelmehrheit beider Kammern erst einmal organisiert werden müsste. Trotzdem ist nicht auszuschließen, dass die neue Regierung die Gelegenheit, die Artikel 35 und 87 a GG zu Gunsten von Bundeswehreinsätzen im Inneren zu ändern, dazu zu nutzen versucht, auch die Wehrpflicht auszuweiten: Da man bei einer auf 250.000 Soldaten geschrumpften Bundeswehr nur noch Plätze für 30.000 Wehrpflichtige besetzen kann, ist – wie es Verteidigungsminister Jung zutreffend beschreibt – „das Thema der Wehrgerechtigkeit auf keinen Fall mehr zu halten“.⁶³ Wenn man aber für die innere Sicherheit, die aus der Sicht des Koalitionsvertrages von der äußeren „nicht mehr trennscharf zu unterscheiden“ ist,⁶⁴ mit dem Menetekel der terroristischen Bedrohung zusätzliche Mittel locker machen könnte, und dann einen Verbund mit der Bundespolizei und den Polizeien der Länder für den Objektschutz herstellen würde, so bräuchte man nur noch genügend viele Objekte für schützenswert zu erklären und gewänne damit Dienstposten für nahezu beliebig viele „sicherheitspolitischen Dienst Leistende“. Das könnte den von den Unionsparteien, solange sie noch in der Opposition waren, stets kritisierten Trend zur Verkleinerung der Bundeswehr stoppen, wenn nicht gar umkehren und eine so umdefinierte Wehrpflicht stärker legitimieren.

Überdies stünden einer sicherheitspolitischen Dienstpflicht die Bedenken, die von Pietzcker aus der ILO-Perspektive gegen einige Arbeitspflichten angeführt wurden, nicht so sehr im Wege, so dass sie völkerrechtlich zulässig sein könnte.

Allerdings könnte auch diese spezielle Dienstpflicht so wenig auf Männer beschränkt bleiben wie die allgemeine. Damit stellt sich die Frage, wie solch ein Pflichtdienst Stoiber zufolge „gerecht und attraktiv“ ausgestattet werden kann, wenn jährlich ca. 800.000 Frauen und Männer darin untergebracht werden müssen. Wie viele Monate muss die Verpflichtungszeit dauern, damit alle nicht nur um der Dienstgerechtigkeit willen eingezogen werden, sondern damit die einen in der Lage sind, den bisherigen Aufgaben der Bundeswehr zu genügen, und die anderen, Terroristen wirksam zu bekämpfen, und der Rest, die bisherigen Zivildienstaufgaben zu erfüllen?

Wenn die Objektschützer nicht nur Gebäude, sondern auch die darin befindlichen sowie ein- und ausgehenden Personen wirksam schützen können sollen, brauchen sie dafür

62 Dazu gehören neben Teilen der SPD und den drei Oppositionsparteien im Bundestag unter anderem der BundeswehrVerband, die Gewerkschaft der Polizei und der soldatische Arbeitskreis „Darmstädter Signal“.

63 Bundesverteidigungsminister Jung im Interview der Woche im Deutschlandfunk am 27. November 2005, zit. nach www.dradio.de/dlf/sendungen/idw_dlf/idw_dlf/442159/drucken/.

64 Koalitionsvertrag, a.a.O. (Anm. 1), S. 132.

eine Ausbildung. Den heutigen Wehrdienstleistenden trauen ihre Ausbilder erst nach zwölf Monaten die Fähigkeit zur Teilnahme an einem Militäreinsatz zu, deshalb kommen nur diejenigen von ihnen dafür in Frage, die freiwillig länger dienen, die FWDL. Damit die in ihren Objekten zu schützenden Bundesbürger nicht schlechter gestellt werden als die von der Bundeswehr geschützten Afghanen und Kosovaren, müssten Ausbildung und Bewachungseinsatz zusammen mehr als ein Jahr dauern, woraus zu schließen ist, dass die sicherheitspolitische Dienstpflicht ähnlich lange dauern müsste wie die Selbstverpflichtung der FWDL. Diese Zeiten müssten dann der Dienstgerechtigkeit halber auch für die Teilnehmer auf anderen Pflichtdienstplätzen gelten. Hieraus würden sich somit noch größere Dienstplatzbeschaffungsprobleme ergeben, als sie schon bei der allgemeinen Dienstpflicht erörtert wurden, weil es aufgrund der längeren Verweildauer noch schwieriger wäre, genügend Plätze zu finden.

Da sich Stoibers Gedankenspiel zugrunde liegende Bedrohungsszenario vor allem auf den islamistischen Terrorismus bezieht, sei noch eine Frage erwähnt, die sich bei seiner Realisierung stellen wird: Wie verhält sich der Staat gegenüber dem zunehmenden Anteil junger Deutscher mit ausländischem Familienhintergrund und muslimischem Glauben? Hält er es für ratsam, sie bei der Terrorismusbekämpfung einzusetzen, oder hält er sie für unsichere Kantonisten, die er deshalb zu traditionellen Zivildienstaufgaben vergattert, und welche desintegrierenden Folgen hätte diese Selektion?

Abgesehen davon, dass niemand abzuschätzen vermag, ob der finanzielle und Verwaltungsaufwand für ein Konzept, das letztendlich weit über den Objektschutz hinaus ginge, durch den ungewissen Erfolg bei Terrorangriffen gerechtfertigt werden kann, dürfte es kaum ohne weitere Steuererhöhungen bezahlt werden können. Warum soll man aber diesen Weg wählen, wenn ein personeller wie technischer Ausbau der Polizei für die Erhöhung der inneren Sicherheit zweifellos kostengünstiger und effizienter wäre?

5.3 Probleme einer Berufsarmee und ihrer gesellschaftlichen Einbindung

Demjenigen, der es wagt, einer Aussetzung der Wehrpflichtarmee das Wort zu reden, wird in Diskussionen gern vorgehalten, dass eine Berufsarmee keine bessere Alternative wäre, auch wenn er selbst diesen Begriff nicht in den Mund genommen hat und ein ganz anderes Konzept verfolgt. Diese leicht „schiefe Schlachtordnung“, in der sich der Verfasser des Öfteren befand, zeigt sich darin, dass er einige der Argumente gegen die Berufsarmee teilt, sie aber nicht für schlagend hält, wenn es – wie in Kapitel 6 näher auszuführen sein wird – darum geht, eine Freiwilligenarmee mit sehr unterschiedlicher Verweildauer ihrer Mitglieder einzuführen.⁶⁵

⁶⁵ Einige der im Folgenden wiedergegebenen Argumente gegen Berufsarmeen stammen aus diesen nicht aufgezeichneten Diskussionen mit hohen Offizieren und Politikern und sind daher nicht genau mit Quellen zu belegen.

Von militärischen Personalplanern wird als erstes darauf hingewiesen, man brauche intelligente Streitkräfte, und die seien durch die volle Ausschöpfung von Jahrgängen besser zu erreichen, als wenn man sich – vor allem um ausreichend Personal für die Mannschaftsdienstgrade zu bekommen – mit denjenigen begnügen müsse, die auf dem Arbeitsmarkt keinen Job bekämen. Dieses Argument ist wahrscheinlich der eigentliche Grund für das unbeirrbar Festhalten der Bundeswehr an dieser Wehrform, aber es gehört zu den von Bundespräsident Herzog nur als Zusatz akzeptierten streitkräfteinternen und nicht zu den sicherheitspolitischen Begründungen.

Weiterhin wird gesagt, für die Art von Professionalität, an der die Bundeswehr für ihre der Friedenswahrung verpflichteten Auslandseinsätze interessiert sei, brauche man keine Soldaten, die nur das Kriegshandwerk gelernt hätten. Vielmehr werde sie besser durch die Einbeziehung von Menschen erreicht, die Erfahrungen aus anderen Berufen mitbringen.⁶⁶ Das leuchtet zumindest so lange ein, wie die Bundeswehr nicht zu einer Interventionsstreitmacht umgebaut wird. Allerdings findet sie solche erfahrenen Männer eher unter den Freiwillig Längerdienenden (FWDL) und Reservisten an als bei den Grundwehrdienstleistenden, die sie inzwischen schon mit 23 Jahren nicht mehr einziehen kann, so dass sie bis zu ihrer Einberufung kaum Chancen hatten, Berufserfahrungen zu sammeln.

Beide Argumente vernachlässigen überdies, dass die Bundeswehr bisher unter mehr Freiwilligen wählen kann als sie offene Stellen zu besetzen hat, was sicher auch damit zusammenhängt, dass sie attraktive Qualifizierungsmöglichkeiten anbietet. Außerdem gehen diese Schwarzmalen von Ländern aus, die wie Großbritannien schlechte Erfahrungen bei der Nachwuchsgewinnung für ihre Interventionsarmeen haben. Wenn sie das auf den Fall der primär auf das *peace keeping* ausgerichteten Bundeswehr übertragen, geraten sie überdies in einen Widerspruch zu ihrer eigenen Professionalitätsdefinition.

Häufig werden gesellschafts- und innenpolitische Gründe vorgetragen, die gegen die Umwandlung in eine Berufsarmee sprechen. Es sind vor allem Sorgen um die gesellschaftliche Integration der Streitkräfte:

Befürworter der Wehrpflicht warnen insbesondere davor, die demokratische Durchdringung der Bundeswehr zu gefährden, und begründen dies immer wieder mit den Erfahrungen in der Weimarer Republik, in der die Reichswehr als Berufsarmee zum „Staat im Staate“ wurde. Diese Lehre hat die Entscheidung der Bundesrepublik für eine auf der Wehrpflicht beruhende Wehrverfassung zwar maßgeblich beeinflusst und hatte zu jener Zeit auch ihre Berechtigung. Aber sie sollte Anfang des 21. Jahrhunderts nicht mehr die Zukunft der Bundeswehr bestimmen: Zum einen darf nicht außer Acht gelassen werden, dass die Beschreibung der Wehrpflicht als „legitimes Kind der Demokratie“ eher ein Mythos ist, zumal dieses Wehrsystem im Kaiserreich und im Nationalsozialismus „den Mili-

66 So argumentierte auch Bundesverteidigungsminister Struck im SPIEGEL-Gespräch, DER SPIEGEL, 1. Dezember 2003, S. 54.

tarismus mit ermöglicht hat“.⁶⁷ Zum anderen darf nicht übersehen werden, dass die Bundeswehr schon längst und mit steigender Tendenz zum weitaus größten Teil aus professionellen Soldaten besteht. Doch die allermeisten verstehen sich nicht als Angehörige eines Berufsstandes *sui generis*, sondern als „Staatsbürger in Uniform“. Soweit sie Zeitsoldaten sind, haben sie sich für einen mehr oder weniger langen Lebensabschnitt „beim Bund“ entschieden, leisten ihre Arbeit dort auch selbst- und verantwortungsbewusst, aber sie denken mit demselben Ernst über ihre zivile Anschlussfähigkeit nach. Zum dritten haben einige andere große demokratische Staaten wie die USA und Großbritannien schon lange, und selbst Frankreich seit einigen Jahren auf die Wehrpflicht verzichtet, ohne dass irgend jemand ernsthafte Sorgen um deren demokratischen Grundbestand hätte. Und schließlich bestehen in einer funktionsfähigen Demokratie wie der Bundesrepublik Deutschland – anders als in der Weimarer Republik – genügend Möglichkeiten, um eine Freiwilligenarmee, die aus Zeit- und Berufssoldaten zusammengesetzt ist, demokratisch eingebunden zu halten. Auf sie wird im letzten Kapitel noch näher eingegangen.

Anhänger der Wehrpflicht behaupten weiterhin, die Anwesenheit von Wehrdienstleistenden bewirke eine gesellschaftliche Einbindung der Armee. Diese solle von den Wehrpflichtigen in zwei Richtungen ausstrahlen: Zum einen solle sich die fortwährende Begegnung mit Rekruten, die nur das Leben in einer offenen Gesellschaft kennen, „zivilisierend“ auf das militärische Stammpersonal auswirken. Zum anderen sollen diejenigen, die einige Zeit „beim Bund“ waren, danach so etwas wie Werbeträger der Bundeswehr in der zivilen Gesellschaft werden. Je kürzer jedoch die Grundwehrdienstzeit und je kleiner der Anteil der Wehrdienstleistenden ist, desto geringer fällt der Effekt der demokratischen Durchdringung aus, weil die jungen Männer dann fast nur noch in Ausbildungseinheiten mit Zeit- und Berufssoldaten in Berührung kommen. Dieser Effekt könnte noch am stärksten bei denjenigen sein, die als FWDL bis zu 23 Monaten den soldatischen Alltag erfahren, auch wenn sie wahrscheinlich mit einer ähnlichen positiven Grundeinstellung gegenüber dem Militär ihren Dienst angetreten haben wie ihre Kameraden mit Zeitverträgen z.B. für vier Jahre. Wenn die Gesellschaft also von den FWDL so etwas wie eine demokratische Kontrolle des Militärs von innen und ein Mittel gegen dessen Verkrustung erwarten darf, dann sollte die Fähigkeit und Bereitschaft dazu wenigstens den kürzer dienenden Zeitsoldaten nicht abgesprochen werden. Das aber heißt, es bedarf dazu keiner Wehrpflichtigen, sondern es genügt eine Struktur mit einem hohen Anteil von Zeitsoldaten.

Ein Argument, das in jüngster Zeit in diesem Kontext vorgetragen wird, betrifft das schon jetzt festzustellende „freundliche Desinteresse“⁶⁸ der Bevölkerung an der Bundes-

67 Vgl. Detlef Bald, Wehrpflicht – der Mythos vom legitimen Kind der Demokratie, in: Eckart Optiz/Frank S. Rödiger (Hg.), Allgemeine Wehrpflicht. Geschichte – Probleme – Perspektiven, Bremen (Temmen) 1994, S. 30.

68 Hierüber klagte Bundespräsident Köhler in seiner Rede zum 50. Geburtstag der Bundeswehr am 10. Oktober 2005 vor den Kommandeuren der Bundeswehr, vgl. Rede von Bundespräsident Horst Köhler bei der

wehr. Es wird befürchtet, dieses könnte zunehmen, wenn nur noch „Sicherheitsprofis“ dort Dienst täten. Die Abwendung der Bürger von ihrer Armee darf keineswegs auf die leichte Schulter genommen werden. Sollte sie tatsächlich darauf zurückzuführen sein, dass inzwischen bei vielen die persönliche oder familiäre Betroffenheit durch die Wehrpflicht fehlt, dann wäre dieser Trend wegen des vorhersehbaren weiteren Absinkens des Wehrdienstleistendenanteils nicht zu stoppen. Da es aber aus finanziellen wie aus sicherheitspolitischen Gründen unsinnig wäre, den Wehrpflichtigenanteil anzuheben, nur damit die Bürger der Bundeswehr wieder mehr Aufmerksamkeit schenken, müssen andere Wege gefunden werden, um das Interesse an den Streitkräften wieder zu erwecken.

Zu den Argumenten, die seit den 1990er Jahren gegen eine Berufsarmee vorgetragen werden, gehört auch die Sorge, diese könnte zum Sammelbecken für rechtsradikal orientierte junge Männer werden. Allerdings ist schon die Wehrpflichtarmee seit längerem für solche Personen attraktiv. Bedingt durch das de-facto-Wahlrecht zwischen Wehr- und Ersatzdienst entscheiden sich eher „Rechte“ für den „Bund“, während eher „Linke“ lieber „Zivi“ werden.⁶⁹ Dies hängt auch damit zusammen, dass sich rechtsradikale Parteien und Bewegungen in Deutschland überwiegend aus jungen Männern rekrutieren. „Zu ihrem Image gehört es, militärisch-kriegerisch zu sein. Ersatzdienst und Rechtsradikalismus schließen sich somit gegenseitig aus. Als Rechter geht man zur Bundeswehr, auch wenn man sie als ‚schlappen Haufen‘ betrachtet und wenn man in ihr keinen Widerhall findet.“⁷⁰ Solange die Wehrpflicht noch besteht, kann die Bundeswehr niemanden wegen seiner politischen Orientierung davon ausschließen, solange er durch sie nicht straffällig geworden ist. Bei einer Freiwilligenarmee wäre es hingegen möglich und politisch geboten, schon bei den Auswahlgesprächen und Tests darauf zu achten, dass Angehörige dieses Personenkreises erst gar nicht aufgenommen werden.

Nachdem der Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD – wie erwähnt – dem Zivildienst recht große Aufmerksamkeit gewidmet hat, sei schließlich noch ein Argument erwähnt, das insofern keines sein dürfte, als die eigentliche Ausnahme nicht den Regelfall zu legitimieren hat. Es lautet: Mit dem Wegfall der Wehrpflicht entfiel zwangsläufig auch der Zivildienst. Dies würde bei einer großen Zahl von Einrichtungen der Gesundheits- und Altersfürsorge zu Personalengpässen führen. Zwar trifft es zu, dass sich in den Jahrzehnten, in denen die Zahl der Kriegsdienstverweigerer stetig zunahm und damit immer mehr Plätze für Zivildienstleistende zu schaffen waren, sehr viele Krankenhäuser, Senioren- und Pflegeheime, Rot-Kreuz-Stationen usw. sich mit „Zivis“ zu für sie günstigen

Kommandeurtagung der Bundeswehr in Bonn, www.bundespraesident.de/Reden-und-Interviews-11057.626864, S. 5.

69 Vgl. Hans-Ulrich Kohr, Rechts zur Bundeswehr, links zum Zivildienst? Orientierungsmuster von Heranwachsenden in den alten und neuen Bundesländern Ende 1992, SOWI-Arbeitspapier Nr. 77, München, 1993.

70 Paul Klein, Zur Diskussion um die Wehrpflicht- oder Freiwilligenarmee in Deutschland, in: Ders. und Rolf P. Zimmermann (Hg.), Die zukünftige Wehrstruktur der Bundeswehr. Notwendige Anpassung oder Weg zur Zwei-Klassen-Armee? Baden-Baden (Nomos) 1997, S. 68.

finanziellen Konditionen⁷¹ über den viel beklagten Notstand im Pflege- und Gesundheitswesen hinweggeholfen haben. Doch seitdem es im Zuge der Absenkung der Zahl der Grundwehrdienstleistenden erforderlich wurde, auch die Zahl der Zivildienstleistenden von 1999 noch 150.000 auf 70.000 im Jahr 2004 zu senken, mussten sich die Dienststellen schrittweise darauf einstellen, mit deutlich weniger Hilfskräften auszukommen. Den meisten Dienststellen gelang die Umstellung, weil ein Teil der Zivildienstplätze in reguläre Arbeitsplätze umgewandelt⁷² und ein anderer durch Mini-Jobs und Hartz IV-Maßnahmen aufgefangen werden konnte. Daher gelangt die Zentralstelle KDV zu dem Schluss: „Die Zivildienstfrage ist längst gelöst.“⁷³

Aus all dem ist zu schließen, eine Aussetzung der Wehrpflicht hätte nicht zwingend jene schlimmen Folgen, welche die Gegner eines solchen Schrittes mit dem Schreckensbild einer Berufsarmee an die Wand malen; dies vor allem dann nicht, wenn man sich bei der Suche nach einer Alternative nicht an der klassischen Berufsarmee, sondern am Konzept einer Freiwilligenarmee mit Zeit- und Berufssoldaten orientierte.

6. Die zukunftsweisende Alternative: Freiwilligenarmee und freiwilliges Dienstjahr

In den bisherigen Ausführungen wurde deutlich, auf welchen Wegen es bisher immer noch gelang, die Dauerkontroverse um die Wehrpflicht durch Gesetzgebung und Verwaltungspraxis so zu regeln, dass Bundeswehr und Gesellschaft damit „leben“ konnten, obwohl der Konfliktgegenstand zwischen dem Individuum oder den gesellschaftlichen Gruppen und dem Staat dabei nicht beseitigt wurde. Diese Art der Konfliktverwaltung hat jedoch Grenzen. Sie ergeben sich aus den veränderten Rahmenbedingungen. Sie finden in der Absenkung des Umfangs der Streitkräfte und der Verlagerung ihres Auftrags von der Landesverteidigung zu Auslandseinsätzen, über deren politische Zweckmäßigkeit hier nicht zu befinden war, ihren deutlichsten Ausdruck. Dadurch ist jedoch die Wehrpflicht nicht länger so auszugestalten, dass sie sowohl als sinnvoll wie als gerecht akzeptiert wird: Es ist sicherheitspolitisch nicht zu vertreten, die Dauer des Wehrdienstes um der Gerech-

71 Von den rund 15.000 Euro pro Jahr betragenden Kosten eines besetzten Zivildienstplatzes trägt der Bund gut 8.000, die Einsatzstelle knapp 7.000 Euro, vgl. Kommission „Europäische Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr“ am IFSH: Der Wegfall des Zivildienstes muss nicht mehr schrecken, in: Jürgen Groß (Hg.), Europäische Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr, Baden-Baden (Nomos) 2004, S. 163.

72 Dabei ist zu beachten, dass bei einem Ersatz von Zivis „durch reguläre Dauerarbeitskräfte ein Verhältnis von zwei zu drei angenommen werden muss, ... weil durch die alle neun Monate wechselnden Zivildienstleistenden erhebliche Arbeitszeit durch Einarbeitung, Lehrgänge und fachliche Anleitung verloren geht, die bei Dauerarbeitskräften nur einmalig anfällt. 90.000 Zivildienstleistende könnten also durch 60.000 Dauerarbeitskräfte ersetzt werden“, so Kommission, a.a.O. (Anm. 71), S. 163.

73 Vgl. Zentralstelle KDV, a.a.O. (Anm. 25), S. 11.

tigkeit willen weiter zu verkürzen, und es überschreitet die Grenzen des Gerechtigkeitsempfindens, noch weniger junge Männer als gegenwärtig einzuziehen.

Es konnte auch gezeigt werden, dass Überlegungen, die Wehrpflicht durch eine allgemeine oder eine sicherheitspolitische Dienstpflicht zu ersetzen, es zwar weiter zulassen würden, ganze Jahrgänge daraufhin zu durchleuchten, welches für die Bundeswehr der geeignete Nachwuchs für längere Verpflichtungen wäre. Aber da es nur unter enormem – und mit Blick auf die hohe Zahl von Arbeitslosen nicht vertretbarem – Aufwand möglich wäre, für alle Männer und Frauen eines Jahrganges sinnvolle Dienstplätze bereit zu halten, sind sie faktisch nicht geeignet, das Gerechtigkeitsproblem zu überwinden. Die sicherheitspolitische Dienstpflicht würde dieses sogar vergrößern, um sicher zu stellen, dass die zuständigen Institutionen über gut ausgebildete Objektschützer verfügen. Die Einführung einer Berufsarmee würde demgegenüber zwar das Gerechtigkeitsproblem wegfallen lassen und wäre auch mit der auf Auslandseinsätze ausgerichteten Aufgabenstellung der Bundeswehr vereinbar. Doch gegen einen so weit reichenden Strukturwandel sprechen ernst zu nehmende gesellschaftspolitische Bedenken. Diese ließen sich ausräumen, wenn der Wandel dadurch abgefedert würde, dass nur ein kleiner Teil der Armee aus Berufssoldaten im engeren Sinne und der weitaus größere aus kürzer und länger dienenden Zeitsoldaten bestünde. Mit der Einführung einer solchen reinen Freiwilligenarmee korrespondiert ein gesellschaftliches Dienstleistungskonzept, das ebenfalls auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruht. Dieses soll im Folgenden vorgestellt werden.

Betrachtet man die staatlichen Aufgaben der Kriegsverhinderung, Verteidigung und internationalen Solidarität sowie das breite Spektrum sozialer Dienstleistungen einmal aus der Sicht der Bürgerinnen und Bürger, so haben diese nicht nur als demokratischer Souverän ein Interesse daran, dass diese Aufgaben vom Staat oder anderen Einrichtungen optimal organisiert werden, sondern sie sind auch in einer gewissen Anzahl und einem gewissen Maße bereit, sich selbst, ihre Arbeitskraft und ihre Ideen zum Wohle des Ganzen einzubringen. Damit stellen sich aus dieser Perspektive die bisher behandelten Probleme vollkommen anders dar. Dabei geht es nicht nur um idealistische Partizipationsbereitschaft, sondern auch um die zeitweilige oder dauerhafte Besetzung von bezahlten Arbeitsplätzen. Wer nach einer zukunftsweisenden Alternative zur Wehrpflicht und dem an ihr hängenden Zivildienst sucht, muss diese beiden Aspekte mit berücksichtigen.

Grundsätzlich kann jedes persönliche Engagement für einen Dienst an der Gesellschaft zeitweilig erfolgen, etwa als kürzere Zeit dienender Soldat in der Freiwilligenarmee oder im Rahmen eines freiwilligen Dienstjahres. Die Aufgaben können aber auch professionell übernommen werden, z.B. als Berufs- oder Zeitsoldat mit längerer Verpflichtung in der Freiwilligenarmee oder in verschiedenen Sparten des allgemeinen öffentlichen Dienstes. Die Übergänge können fließend gehalten werden, d.h. das einjährige Kurzzeitengagement kann bei wachsendem Interesse an den Aufgaben verlängert werden, wobei das erste Jahr dann als Ausbildungsabschnitt anzurechnen wäre.

Insbesondere der aufgrund der Fixierung auf die Wehrpflicht hilflose Umgang der alten wie der neuen Regierung mit dem Problem der Wehrgerechtigkeit veranlasst mich, an dieser Stelle ein von mir seit langem vertretenes Konzept freiwilliger Dienste,⁷⁴ das inzwischen mit Sicherheitspolitikern sämtlicher Bundestagsparteien sowie der einschlägigen Verbände etliche Male diskutiert worden und von verschiedenen Seiten auch als Modell für gut befunden worden ist, leicht aktualisiert erneut vorzustellen. Kritiker haben gegen dieses Konzept eingewandt, es abstrahiere von den Gefahren soldatischer Aufgabenerfüllung und von den Mühen schlecht bezahlter Altenpfleger und Krankenschwestern. In Wirklichkeit stehe es um das Engagement der jungen Menschen für freiwillige Dienste eher schlecht, weshalb ohne Beibehaltung der Verbindlichkeit einer Dienstverpflichtung viel zu viele Stellen leer bleiben würden. Richtig daran ist, dass nicht jeder Mensch von sich aus motiviert ist, sich für „den Staat“ einzusetzen. Richtig ist aber auch, dass sich in diesem Land zahllose Menschen freiwillig, viele sogar in ihrer Freizeit bei der Feuerwehr, beim Technischen Hilfswerk, beim Roten Kreuz, in kirchlichen und anderen Sozialeinrichtungen für andere engagieren.⁷⁵ Für das zu neunzig Prozent von Frauen wahrgenommene freiwillige soziale Jahr gibt es beispielsweise, ohne dass in größerem Umfang Werbung dafür gemacht wird, vier Mal so viele Bewerbungen wie Plätze; ebenfalls ist die Nachfrage für das seit einiger Zeit angebotene freiwillige ökologische Jahr sehr groß; und schließlich stieg auch das Interesse für den freiwilligen, länger dauernden Wehrdienst bei der Bundeswehr, nachdem sie sich an den friedenssichernden Einsätzen in Bosnien und im Kosovo beteiligte.

Das hier vorgeschlagene Konzept ersetzt die Wehrpflicht durch ein *freiwilliges Dienstjahr für alle*. Natürlich wird eine solche Umstellung auf freiwillige Dienste nicht ohne Werbung und auch nicht ohne ein ausdifferenziertes *Anreiz- oder Bonussystem* auskommen. Dass die Bundeswehr in den Medien mit großem Aufwand Personalwerbung treibt, wird seit Jahrzehnten für selbstverständlich gehalten – dass hingegen die Zivildienststellen bisher nicht offensiv für ihre Plätze werben durften, lag daran, dass sie, rechtlich gesehen, nur Ersatzdienstplätze für die der Bundeswehr verloren gegangenen Söhne bereitstellten.

Dieser Zustand würde sich bei einer Umstellung des Systems sofort ändern. Zu einem solchen Optimismus berechtigt die erwähnte große Zahl von freiwillig Engagierten. Die für sie oben genannten Einsatzformen erfordern einen sehr unterschiedlichen Zeitauf-

74 Vgl. u. a. Berthold Meyer, Konfliktverwaltung am Beispiel der Auseinandersetzung um die Beibehaltung der Wehrpflicht, in: Ders.: Formen der Konfliktregelung. Eine Einführung mit Quellen, Opladen (Leske & Budrich) 1997, S. 305-326; sowie ders., a.a.O. (Anm. 27).

75 Helmut Klages zufolge zeigen Erhebungen, dass sich in Deutschland 1999 etwa 22 Millionen Menschen ab 14 Jahren regelmäßig freiwillig engagierten. „Diese sehr beeindruckende Zahl hat sich inzwischen aber noch weiter erhöht. Lag der Prozentsatz der Engagierten 1999 noch bei 34 Prozent, so war er im Jahr 2004 schon auf 36 Prozent gestiegen.“ Außerdem habe es eine etwa ebenso große „unentschlossene Engagementreserve“ gegeben, was bei der Hilfsbereitschaft bei Flutkatastrophen und ähnlichen Ereignissen „unmittelbar erkennbar“ werde. Zit. nach Helmut Klages, Reformunwillig, egoistisch und faul – Wie marode sind die Deutschen wirklich? SWR 2 Aula – Manuskriptdienst, 25. Dezember 2005, S. 4.

wand, so dass man das Drittel der Deutschen über 14 Jahren, die sich dort engagieren, nicht gleichmäßig auf alle Jahrgänge umrechnen kann, um das Potenzial zu ermitteln, das zu einem freiwilligen Dienstjahr bereit wäre. Aber wenn so viele Menschen sich in ihrer Freizeit und größtenteils unentgeltlich engagieren, warum sollte es dann nicht gelingen, ständig um die 120.000 bis 130.000 junger Männer und Frauen für ein Jahr gegen Bezahlung und mit der Perspektive auf einen Bonus zu gewinnen? Diese Zahl entspricht der Größenordnung der im Jahr 2005 für junge Männer bereitgehaltenen Wehr- und Zivildienstplätze.

Der Anreiz für die in den verschiedenen gesellschaftlichen Diensten (von der Bundeswehr bis zum Kindergarten, von der Feuerwehr bis zum Entwicklungsdienst, von der Altenpflege bis zum Umweltschutz, von der Polizei bis zum Katastrophenschutz wie auch bei internationalen Organisationen) ein Jahr tätigen jungen Männer und Frauen sollte zunächst einmal in der freien Wahl des Dienstes (nach Maßgabe der offenen Plätze und der persönlichen Eignung) sowie in einem angemessenem finanziellen Entgelt bestehen. Da auf der Seite der nachfragenden Dienste – nicht nur der Bundeswehr – ein Interesse daran besteht, wenigstens einen Teil derer, die sich in dem einen Jahr bewähren, auch länger zu beschäftigen, werden sie selbst Wert darauf legen, dass in dieser Zeit die Ausbildung für ihre Aufgabenbereiche nicht zu kurz kommt. Daher sollte bei der Werbung für die Dienste wie auch bei der Besoldung der Gesichtspunkt der *Aus- und Weiterbildung* ausschlaggebend sein. Darüber hinaus sollte durch seine Ableistung ein *Bonus* für künftige Lebensabschnitte erworben werden.

- Die Attraktivität dieses Dienstjahres könnte sich daraus ergeben, dass es quasi als *Berufsfindungsjahr* für eine breite Palette von Berufen ausgestaltet wird, die im weitesten, wenn auch nicht unbedingt im tarifrechtlichen Sinne als öffentliche Dienstleistungen anzusehen sind.
- Alle, die sich entscheiden, einen solchen Dienst abzuleisten, erhalten während dieses Jahres mindestens eine Vergütung, die der Eingangsstufe der *Ausbildungsvergütung* im öffentlichen Dienst der Bundesrepublik Deutschland entspricht. Sofern sie schon einen beruflichen Abschluss vorweisen können, aber vielleicht als Arbeitslose dieses Jahr zur beruflichen Umorientierung benutzen wollen, erhalten sie einen Zuschlag, der dafür sorgt, dass sie während dieser Zeit besser gestellt sind, als wenn sie arbeitslos bleiben.⁷⁶ Ähnlich wären diejenigen Fälle zu regeln, in denen jemand unter Ausnutzung der bei einer früheren Ausbildung erworbenen beruflichen Qualifikation im Rahmen des Dienstjahres tätig werden möchte. Dies käme z.B. infrage, wenn die Bundeswehr entsprechend ihrem Interesse an einer zivilberuflichen Professionalität Seiteneinsteiger aufnahme, die sich erst einmal nur kurzfristig verpflichten wollen.

76 Hierfür könnte das gegenwärtig in mehreren Ländern erprobte Kombilohnmodell zum Vorbild genommen werden.

- Am Ende des Jahres kann in dem Tätigkeitsbereich eine dem Ausbildungsstand entsprechende (*Teil-*)*Abschlussqualifikation* erworben werden.
- Wer beabsichtigt, später hauptberuflich eine der Tätigkeiten aus dem Spektrum der einjährigen freiwilligen sozialen Dienste auszuüben, erhält dieses *Dienstjahr* dann *angerechnet* – gegebenenfalls auch als Ausbildungsjahr.
- Alle, die einen solchen Dienst abgeleistet haben, erhalten einen *Bonus* bei der Zulassung zu weiterqualifizierenden Ausbildungswegen wie auch bei der Berechnung der Altersrente (entsprechend den Kindererziehungszeiten bei Müttern). Wer also nach Einführung des hier skizzierten Modells ein Jahr lang in irgendeinem Bereich einen Dienst für die Gesellschaft leistet, kommt später in den Genuss dieser Vergünstigungen. Wer hingegen aus welchen Gründen auch immer auf dieses gesellschaftliche Engagement verzichtet, geht leer aus.

Selbstverständlich kommt auch dieses Konzept nicht ohne Verwaltung aus. Es bedarf aber nur einer relativ kleinen zentralen Koordinierungseinrichtung, die darüber wacht, dass von den dezentralen Verwaltungsstellen der verschiedenen Dienste die Vergütungen regelmäßig gezahlt und die Qualifikations- und Bonusbescheinigungen ausgestellt werden. Demgegenüber sind Tauglichkeitsuntersuchungen, wie sie die Bundeswehr durchführt, und die bisher auch für die Einberufung zum Zivildienst relevant waren, nicht mehr für alle Bereiche wichtig und brauchen deshalb auch nicht mehr flächendeckend von Kreiswehrrersatzämtern vorgenommen werden. Dienststellen, für die amtsärztliche Untersuchungen wichtig sind, können hierfür die örtlichen Gesundheitsämter einschalten. Andere werden auf größeren Wert auf andere Kompetenzen legen, die sie bei Bewerbungsgesprächen in Erfahrung bringen können.

Einzelne Bewerber und Bewerberinnen werden vielleicht beim Zugang zum Dienst ihrer ersten Wahl aufgrund ihrer körperlichen oder geistigen Fähigkeiten keinen Erfolg haben. Dies könnte auch deshalb geschehen, weil es bei dieser oder jener Dienststelle nicht genügend Plätze gibt. Beides nimmt den jungen Menschen jedoch nicht die Möglichkeit, den Bonus zu erwerben, da sie sich für beliebig viele weitere Tätigkeitsbereiche bewerben können und es ihnen auch frei steht, den Zeitpunkt ihres Engagements um ein paar Jahre nach hinten zu verschieben.

Da jede und jeder selbst entscheiden kann, ob sie oder er dieses Angebot mit den darin enthaltenen persönlichen Herausforderungen, Belastungen sowie Aus- und Fortbildungschancen wahrnimmt, erübrigt sich die bei allen Pflichtdiensten zwingende Frage nach einer Dienstgerechtigkeit. Insofern hätte auf jeden Fall die sich daraus ergebende Konfliktverwaltung ein Ende.

Bei der Entscheidung, zu einem solchen System freiwilliger Dienste überzuwechseln, sollte der Bundestag initiativ werden, denn es liegt im Interesse der Volksvertretung, die obrigkeitsstaatliche Haltung des Misstrauens gegenüber den Bürgern, die in der Einrichtung von Pflichtdiensten zum Ausdruck kommt, zu überwinden.

Der Bundestag ist aber auch dafür verantwortlich, dass es nach dem Übergang zu einer reinen Freiwilligenarmee nicht zu dem von manchen mit Blick auf die Berufsarmee befürchteten Auseinanderdriften von Armee und Gesellschaft kommt:

- Dies verhindern als erstes das klare Bekenntnis zum Primat der Politik und die demokratische Kontrolle durch das Parlament. Diese ist zwar durch die einschlägigen Bestimmungen des Grundgesetzes im Allgemeinen und durch das Parlamentsbeteiligungsgesetz mit Blick auf die Auslandseinsätze gegeben. Sie könnte sicher noch im Sinne erweiterter Transparenz z.B. durch regelmäßige öffentliche Sitzungen des Verteidigungsausschusses verbessert werden. Auch die Institution des Wehrbeauftragten ist noch ausbaufähig. So könnte diesem das bisher beim Verteidigungsminister angesiedelte Sozialwissenschaftliche Institut der Bundeswehr zugeordnet werden, um sicherzustellen, dass dieses auch unliebsame Untersuchungsergebnisse veröffentlichen kann.
- Weiterhin würde die gesellschaftliche Einbindung durch die Beibehaltung einer Personalstruktur abgesichert, die nur einen relativ kleinen Anteil Berufssoldaten, hingegen einen hohen Anteil an Zeitsoldaten mit unterschiedlichen Verpflichtungszeiten (von den ein Jahr lang freiwillig Dienenden über Zeitverträge von zwei oder drei Jahren an aufwärts) kennt, so dass es innerhalb des Gesamtvolumens der Armee auch künftig in größerem Umfang fortlaufend personelle Auffrischungen gibt. Dies empfiehlt sich zum einen, um eine Überalterung der Armee insbesondere im Mannschaftsbereich zu verhindern. Zum anderen wäre es von Nutzen, um die Attraktivität der Bundeswehr als einer Einrichtung zum Erlernen von insbesondere technischen Qualifikationen zu erhöhen.
- Die demokratische Einbindung der Bundeswehr wäre in den vergangenen vierzig Jahren kaum so gut gelungen, wenn es nicht das Konzept der Inneren Führung gegeben hätte – auch wenn es nicht immer zufrieden stellend umgesetzt wird.⁷⁷ Ihm muss in einer reinen Freiwilligenarmee aus verschiedenen Gründen noch mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden. Dazu gehört auch, dass weiterhin eine an demokratischen Werten ausgerichtete politische Bildung auf allen Ebenen der militärischen Ausbildung ihren Platz hat, vor allem aber, dass sie von hierfür qualifiziertem Lehrpersonal durchgeführt wird. Dieses könnte zu einem großen Teil aus zivilem Personal bestehen. Eine so angelegte politische Bildung muss sogar größeres Gewicht erhalten, weil Soldaten der Bundeswehr in Auslandseinsätzen in Krisen- und Kriegsgebieten Frieden wiederherstellen oder sichern sollen, was letztlich nur dann gelingen kann, wenn es mit dem Aufbau demokratischer Strukturen und der Anleitung der Menschen zu demokratischen Denk- und Verhaltensweisen verbunden ist.

77 Vgl. zur Kritik an der Praxis der Inneren Führung: Jürgen Groß, *Demokratische Streitkräfte*, Baden-Baden (Nomos) 2005.